



Estrasburgo, 14.12.2021
COM(2021) 891 final

2021/0428 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras

{SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final} - {SWD(2021) 463 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

El espacio sin controles en las fronteras interiores (el «espacio Schengen») es uno de los mayores logros de la integración europea. En la Comunicación «Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente»¹ («Estrategia Schengen»), la Comisión subrayó que las bases de Schengen forman parte del ADN europeo. El espacio Schengen comprende un espacio en el que los ciudadanos de la Unión Europea y los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en el territorio, así como los bienes y servicios, pueden desplazarse sin estar sujetos a controles en las fronteras interiores. Schengen es un elemento esencial del espacio de libertad, seguridad y justicia y un elemento clave para el funcionamiento del mercado único. Su creación ha aportado importantes beneficios sociales y económicos a la sociedad europea.

Sin embargo, en los últimos años, ha sido puesto a prueba en repetidas ocasiones por una serie de crisis y desafíos. La crisis sin precedentes de los refugiados en 2015 dejó al descubierto deficiencias en la gestión por parte de la Unión de las fronteras exteriores y puso de manifiesto que el sistema de migración no estaba bien diseñado para hacer frente a estos retos y, como consecuencia, varios Estados miembros restablecieron los controles en las fronteras interiores. Los controles en las fronteras interiores se restablecieron también en respuesta a la persistente amenaza terrorista, tras la oleada de ataques en territorio europeo. La pandemia de COVID-19 también ha supuesto un desafío sin precedentes y ha ejercido una presión significativa sobre el espacio Schengen, lo que ha llevado a muchos otros Estados miembros a restablecer controles en las fronteras interiores que, en ocasiones, han puesto en peligro el correcto funcionamiento del mercado único. Todo esto ha socavado el clima de confianza necesario para mantener un espacio sin controles en las fronteras interiores.

Por estas razones, la Comisión anunció que su objetivo sería completar el conjunto de instrumentos necesarios para garantizar el correcto funcionamiento del espacio Schengen, con el fin de restablecer el equilibrio del ecosistema de normas y recuperar y fortalecer la confianza mutua entre los Estados miembros. Una de estas medidas para fortalecer y hacer más resiliente el espacio Schengen es una nueva propuesta de modificación del Reglamento (UE) 2016/399² («Código de fronteras Schengen»). La presente propuesta es un resultado clave de la Hoja de ruta para el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Todas las soluciones propuestas en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo contribuirán a la gestión eficaz de la migración, el aumento de la cooperación, el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros y un marco vinculante de solidaridad, reforzando así el espacio Schengen.

Un espacio Schengen que funcione correctamente exige que las normas se apliquen de manera uniforme, tanto en las fronteras exteriores como en las interiores. Se basa en la confianza entre los Estados miembros, en controles eficaces de las fronteras exteriores y en medidas alternativas en el territorio de los Estados miembros con el fin de garantizar un alto nivel de seguridad dentro del espacio Schengen, al no haber controles en las fronteras interiores.

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente» [COM(2021) 277 final de 2.6.2021].

² Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

Si bien el marco establecido por el Código de fronteras Schengen ofrece herramientas para hacer frente a retos tales como los que han surgido en los últimos años, hay margen para mejorar aspectos específicos relacionados, en particular, con la capacidad de responder de manera uniforme a amenazas graves para la salud pública y la capacidad de responder a las amenazas derivadas de la instrumentalización de los migrantes, así como con los medios para responder, dentro del territorio, al terrorismo o a movimientos no autorizados.

A la vista de los retos emergentes para el espacio Schengen, se requiere una serie de cambios específicos de las normas actuales establecidas en el Código de fronteras Schengen, tanto en relación con las fronteras exteriores como interiores, así como en relación con las competencias ejercidas en los territorios de los Estados miembros, sin poner en tela de juicio el reparto de responsabilidades entre la Unión y los Estados miembros.

Esta propuesta debe considerarse en el contexto de las iniciativas en curso para mejorar la gobernanza global de Schengen. Basándose en el trabajo del Foro de Schengen³ creado en 2020, la Comisión adoptará a principios de 2022 un «informe sobre el estado de Schengen» en el que se resumirá la situación en lo que se refiere a la ausencia de controles en las fronteras interiores, los resultados de las evaluaciones de Schengen y el estado de aplicación de las recomendaciones. La Comisión incluirá en estos informes un «Cuadro de indicadores del estado de Schengen» a fin de evaluar de manera interconectada la aplicación del acervo de Schengen en los diferentes ámbitos políticos y brindar un mejor apoyo a los esfuerzos de los Estados miembros frente a cualquier desafío. La Comisión también ha propuesto revisar el mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen para hacerlo más eficaz y estratégico, además de mejor preparado para hacer frente a los nuevos desafíos y realidades. La revisión, además, aumentará la capacidad del mecanismo para facilitar el diálogo político sobre el estado de Schengen, centrándose en aquellos ámbitos capaces de poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen en su conjunto.

Fronteras exteriores

La existencia de Schengen presupone un alto grado de confianza en una gestión sólida de las fronteras exteriores. Sobre la base de la experiencia adquirida hasta finales de 2021, la gestión de las fronteras exteriores debería reforzarse en lo que se refiere a los dos aspectos siguientes:

- Retos relacionados con la salud

La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto que las normas actuales no son suficientes para responder a situaciones de crisis relacionadas con enfermedades potencialmente epidemiológicas. El carácter mundial de la COVID-19 exigía medidas *ad hoc* en las fronteras exteriores para frenar la transmisión transfronteriza. En marzo de 2020, la Comisión propuso una decisión coordinada sobre la aplicación de restricciones a los viajes no esenciales desde terceros países hacia el espacio Schengen. Esto dio lugar a la adopción de una Recomendación del Consejo en junio de 2020⁴, con el objetivo de facilitar un enfoque

³ En el marco del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, la Comisión anunció la creación de un Foro de Schengen específico, en el que participen las autoridades nacionales pertinentes, como los Ministerios de Interior y la policía (de fronteras) a nivel nacional y regional, con el fin de estimular una cooperación más concreta y una mayor confianza entre los Estados miembros para apoyar el buen funcionamiento de Schengen. El Primer Foro de Schengen tuvo lugar el 30 de noviembre de 2020, y el segundo, el 17 de mayo de 2021.

⁴ Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción, de 30.6.2020.

unificado a la hora de restringir el acceso a la Unión Europea de viajeros procedentes de países con una situación epidemiológica muy problemática. Sin embargo, aunque los Estados miembros acordaron entre ellos una lista de terceros países para los que podría suprimirse la restricción de los viajes no esenciales, han aplicado la Recomendación antes mencionada de muy diferentes maneras⁵. Solo algunos han estado aplicando la lista de países en su totalidad, mientras que otros decidieron levantar las restricciones solo a algunos de los países de la lista, o incluso a ninguno. Otros Estados miembros suprimieron las restricciones a terceros países que no figuraban en absoluto en la lista, socavando así el enfoque unificado deseado. Es necesario un nuevo procedimiento para codificar una práctica coherente y evitar las discrepancias que se producen en la actualidad.

- Retos relacionados con la instrumentalización de migrantes

Como se señalaba en la Comunicación de la Comisión sobre la respuesta a la instrumentalización de migrantes auspiciada por el Estado en la frontera exterior de la Unión⁶, en el Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025) adoptado por la Comisión el 29 de septiembre de 2021⁷, así como en la propuesta de Reglamento de la Comisión relativo a las medidas contra los operadores de transporte que participen en la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes, o los faciliten, en relación con la entrada ilegal en el territorio de la Unión Europea⁸, un fenómeno muy preocupante que se observa es el papel cada vez más importante de agentes estatales en la creación artificial y la facilitación de la migración irregular, utilizando los flujos migratorios como instrumento con fines políticos para desestabilizar a la Unión Europea o sus Estados miembros.

Como se expresó en las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2021⁹, la UE y los Estados miembros se han comprometido a dar una respuesta a este papel cada vez más importante de los agentes estatales en la facilitación de la migración irregular y en la utilización de seres humanos para ejercer presión en las fronteras exteriores de la UE. El Consejo Europeo pidió a la Comisión que propusiera los cambios necesarios en el marco jurídico de la UE para atajar el problema de la instrumentalización. Para ello, es necesario, en primer lugar, definir qué se entiende por «instrumentalización». Por otra parte, es necesario aclarar qué medidas pueden adoptar los Estados miembros en virtud del Código de fronteras Schengen para proteger eficazmente las fronteras exteriores comunes de la UE contra la instrumentalización de migrantes con fines políticos. En paralelo, la Comisión propone medidas adicionales en el marco del acervo en materia de asilo y retorno para aclarar mejor cómo pueden y deben responder los Estados miembros en situaciones de instrumentalización, garantizando al mismo tiempo la plena protección de los derechos de los migrantes instrumentalizados, incluido el derecho de asilo y la protección frente a la devolución.

En consonancia con el Código de fronteras Schengen «el control fronterizo no se efectúa únicamente en interés de los Estados miembros en cuyas fronteras exteriores se realiza, sino en interés del conjunto de los Estados miembros que han suprimido los controles en sus fronteras interiores. El control fronterizo debe contribuir a la lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos, así como a la prevención de cualquier amenaza a la

⁵ Véase la sección 2.1.2 de la evaluación de impacto.

⁶ JOIN(2021) 32 final.

⁷ COM(2021) 591 final.

⁸ COM(2021) 753 final.

⁹ Reunión extraordinaria del Consejo Europeo de 21 y 22 de octubre de 2021 — Conclusiones, documento del Consejo EUCO 17/21.

seguridad interior, al orden público, a la salud pública y a las relaciones internacionales de los Estados miembros.»¹⁰. Por lo tanto, es evidente que los Estados miembros con fronteras exteriores de Schengen tienen una doble responsabilidad: con respecto a todas las personas que se benefician de la posibilidad de viajar sin estar sujetas a controles en las fronteras interiores y con respecto a sus propios ciudadanos y empresas. El Código de fronteras Schengen contiene normas generales aplicables en los pasos fronterizos (artículo 5) y sobre vigilancia de fronteras (artículo 13) con el fin de que los Estados miembros puedan cumplir los objetivos de gestión de fronteras mencionados anteriormente. No obstante, es necesario reforzar esas normas para reconocer la responsabilidad de los Estados miembros con fronteras exteriores de Schengen y responder a los nuevos desafíos creados por el fenómeno de la instrumentalización.

Medidas en las fronteras interiores y dentro del territorio

La esencia misma del proyecto Schengen es la ausencia de controles en las fronteras interiores que permitan a todas las personas que residen legalmente en la Unión beneficiarse plenamente de la posibilidad de viajar sin estar sujetas a controles en dichas fronteras. Sobre la base de la experiencia adquirida hasta el otoño de 2021, deben revisarse y reforzarse los siguientes aspectos para preservar el espacio Schengen:

- Respuesta a retos que afectan a la mayoría de los Estados miembros

Aunque el restablecimiento de las inspecciones fronterizas puede ser una medida legítima para hacer frente a amenazas graves para la seguridad interior y el orden público, en particular cuando la respuesta debe ser urgente (por ejemplo, ante atentados terroristas), el alcance geográfico y la duración de estas inspecciones pueden dificultar la circulación de personas y la libre circulación de bienes. Incluso si, por sí mismas, las inspecciones en las fronteras interiores se entienden sin perjuicio del derecho a la libre circulación, en la práctica la ausencia de tales inspecciones facilita la circulación de personas. El impacto del restablecimiento de las inspecciones fronterizas ha sido especialmente visible en las fronteras terrestres interiores, afectando a los múltiples vínculos económicos y sociales en las regiones transfronterizas, en las que viven 150 millones de personas¹¹ y unos 3,5 millones de personas cruzan a diario las fronteras interiores del espacio Schengen¹². En 2020, los numerosos restablecimientos de inspecciones fronterizas en las fronteras interiores con el fin de contener la propagación de la COVID-19 afectaron con frecuencia a las capacidades locales para garantizar servicios esenciales a ambos lados de la frontera. La falta de coordinación de las medidas nacionales en respuesta a la pandemia de COVID-19 afectó aún más al sector del transporte, al limitar las operaciones de transporte transfronterizo, amplificando a menudo los efectos de la perturbación inicial y agravando la interrupción de las cadenas de suministro. Es necesario un nuevo procedimiento para garantizar un enfoque más coordinado en caso de situaciones de crisis que afecten a la mayoría de los Estados miembros, respetando plenamente el derecho soberano de los Estados miembros a restablecer los controles fronterizos.

¹⁰ Véase el considerando 6 del Reglamento (UE) 2016/399 (Código de fronteras Schengen).

¹¹ Unos 150 millones de europeos viven en regiones fronterizas, lo que representa el 30 % de la población de la UE. Las regiones transfronterizas ocupan el 40 % del territorio de la UE y producen el 30 % de su PIB. Por consiguiente, todo cambio en cuanto a la posibilidad de cruzar las fronteras sin controles es significativo desde el punto de vista social y económico.

¹² Véase la Estrategia Schengen de 2 de junio de 2021 y [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI\(2018\)621815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf)

Sobre la base de la amplia gama de directrices y recomendaciones adoptadas para la pandemia de COVID-19, como el sistema de «corredores verdes»¹³, la Comisión también mejorará los planes de contingencia para Schengen. Por este motivo, la Comisión codificará las medidas atenuantes pertinentes en el Manual práctico para guardias de fronteras con el fin de convertirlas en un punto de referencia natural para los guardias de fronteras en una situación de crisis.

- Mejor uso de medidas alternativas

La pandemia de COVID-19, la crisis migratoria de 2015 y el aumento de las amenazas terroristas han puesto a prueba el espacio Schengen en los últimos años¹⁴. En respuesta a estos retos, algunos Estados miembros decidieron restablecer inspecciones fronterizas en algunas de sus fronteras interiores o en todas ellas¹⁵. Aunque, en un primer momento, tales decisiones respondían a hechos claramente identificables y durante determinado período de tiempo se basaban en recomendaciones del Consejo¹⁶, ahora parecen haberse convertido en una medida cautelar permanente.

Los controles permanentes en las fronteras interiores han puesto de manifiesto los límites de los instrumentos actuales con que cuenta la Unión para evaluar la necesidad y proporcionalidad de los controles prolongados. Por consiguiente, deben reforzarse las normas que definen los controles en las fronteras interiores como medida de último recurso.

En la misma línea, los controles permanentes en las fronteras interiores llamaron la atención sobre el uso limitado que hacen los Estados miembros de medidas alternativas que, en muchos casos, pueden ser suficientes para garantizar un alto nivel de seguridad sin necesidad de restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores.

Esto afecta, en particular, al ejercicio de las competencias policiales. La Recomendación de la Comisión de 2017 sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen¹⁷ animaba a los Estados miembros a hacer un mejor uso de sus competencias policiales y a dar prioridad a los controles policiales antes de decidir el

¹³ 2020/C 96 I/01 y COM(2020) 685 final.

¹⁴ La rápida propagación de la pandemia de COVID-19 provocó entre marzo y octubre de 2020 un exceso de mortalidad de casi 300 000 muertes en la UE, en comparación con el mismo período de 2016-2019. [Véase: Eurostat «Excess mortality in 2020: especially high in spring and autumn» (Exceso de mortalidad en 2020: especialmente elevada en primavera y otoño), 20 de enero de 2021].

La amenaza terrorista, aunque siempre presente, se ha hecho más notoria en Europa desde el ataque contra Charlie Hebdo en enero de 2015 y el auge del denominado Estado Islámico en Siria.

En 2015, solicitaron protección internacional en la UE 1 255 600 nuevos solicitantes de asilo, lo que representa más del doble que el año anterior [véase la publicación de Eurostat «Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015» (Asilo en los Estados miembros: cifra récord de más de 1,2 millones de primeras solicitudes de asilo registradas en 2015)]. En comparación, en 2018 se presentaron 699 000 solicitudes en la UE, de ellas 631 000 se presentaban por primera vez (véase: Comisión Europea «Estadísticas sobre la migración a Europa»).

¹⁵ Desde septiembre de 2015, las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores se han restablecido más de 250 veces.

¹⁶ Las graves deficiencias detectadas en la frontera exterior griega en 2016 llevaron a la adopción de cuatro Recomendaciones del Consejo que, sobre la base del artículo 29, instaban a cinco Estados miembros (Austria, Alemania, Suecia, Dinamarca y Noruega) a restablecer temporalmente las inspecciones fronterizas en sus fronteras interiores entre mayo de 2016 y noviembre de 2017.

¹⁷ Recomendación (UE) 2017/820 de la Comisión, de 12 de mayo de 2017, sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen.

restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores. En los últimos cuatro años, varios Estados miembros han intensificado los controles policiales en las zonas fronterizas ante las crecientes amenazas para el orden público o la seguridad interior. Algunos de ellos son ejemplos de buenas prácticas a la hora de hacer frente al aumento de amenazas persistentes para el orden público o la seguridad interior. De hecho, estos controles a menudo pueden resultar igual o más eficaces que los controles en las fronteras interiores, sobre todo porque son más flexibles que los controles fronterizos estáticos en pasos fronterizos específicos y pueden adaptarse más fácilmente a la evolución de los riesgos. Con el fin de garantizar que se aprovecha plenamente el potencial de estas medidas, el Estado miembro que considere prorrogar el restablecimiento de los controles fronterizos debe evaluar en primer lugar si el control fronterizo puede sustituirse por estas medidas alternativas. Además, la experiencia relacionada con la pandemia de COVID-19 ha dejado patente que también otras competencias públicas, que no suelen estar relacionadas con las competencias policiales (por ejemplo, los controles relacionados con la salud pública) pueden hacer innecesario el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Por este motivo, debería revisarse la lista de medidas alternativas que no deben considerarse equivalentes a los controles en las fronteras interiores.

Una mejor cooperación policial puede ampliar el conjunto de alternativas al control de las fronteras interiores con las que cuentan los Estados miembros. Con este fin, la Comisión adoptó el 8 de diciembre de 2021 propuestas legislativas para un Código de Cooperación Policial de la UE. El Código proporcionará un marco jurídico coherente de la UE para garantizar que las autoridades policiales de un Estado miembro tengan el mismo acceso a la información que las de otros Estados miembros cuando la necesiten para luchar contra la delincuencia y el terrorismo.

Por último, la persistencia de los controles en las fronteras interiores en relación con movimientos no autorizados justifica modificaciones que permitan a los Estados miembros abordar mejor estos retos sin necesidad de recurrir a controles en las fronteras interiores.

*

Habida cuenta de lo anterior, es urgente abordar los problemas que afectan a las fronteras exteriores e interiores del espacio Schengen en relación con los siguientes puntos:

- a) Medidas en las fronteras exteriores para hacer frente a amenazas graves para la salud pública, como las pandemias, y casos de instrumentalización de migrantes;
- b) Condiciones para el restablecimiento de las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores y uso de otras medidas en todo su potencial para garantizar un nivel de seguridad suficientemente elevado sin necesidad de recurrir a controles en las fronteras interiores.

Objetivos específicos y principales elementos de la propuesta

La propuesta persigue los objetivos específicos siguientes:

- a) Aplicación uniforme de medidas en las fronteras exteriores en caso de amenaza para la salud pública.

La propuesta tiene por objeto establecer un nuevo mecanismo que permita la adopción oportuna por el Consejo de un instrumento vinculante que establezca restricciones temporales de viaje en las fronteras exteriores en estas circunstancias. Gracias a este mecanismo, las

restricciones de viaje se aplicarán de manera uniforme en todos los Estados miembros mientras persista la amenaza para la salud pública en la Unión. La propuesta determina de manera global todos los elementos necesarios de un instrumento para ser adoptado por el Consejo en un acto de ejecución. En consecuencia, dicho instrumento debería especificar toda categoría de personas exentas de restricciones de viaje, incluso en situaciones en las que viajen por razones no esenciales, o, sobre la base de indicadores objetivos, toda zona geográfica o tercer país desde los que el viaje pueda estar sujeto a medidas específicas, por ejemplo, a restricciones de viaje. Además, debería definir las condiciones adicionales que se impondrán a los viajeros para que los viajes sean seguros. De conformidad con las obligaciones derivadas del Derecho internacional y de la Unión, a los ciudadanos de la Unión y los nacionales de terceros países que, en virtud de acuerdos entre la Unión y sus Estados miembros, por una parte, y esos terceros países, por otra, disfruten de derechos de libre circulación equivalentes a los de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias respectivas, siempre se les debería permitir la entrada en la Unión. A los residentes debería permitírseles siempre regresar a la Unión. Por otra parte, el instrumento debería definir una lista mínima de categorías de viajeros que se consideren necesarias en relación con las funciones o necesidades esenciales y que, por tanto, no estén cubiertas por medidas en el marco de este instrumento. Esta lista debería reflejar, en particular, las obligaciones internacionales de la Unión y de sus Estados miembros de permitir los viajes, mientras que se dejará a las decisiones individuales del Consejo definir categorías adicionales de viajes esenciales, en caso necesario, en función de la amenaza específica. El instrumento también podría establecer un mecanismo de «freno de emergencia» que permita adoptar las medidas pertinentes en caso de que la situación epidemiológica empeore drásticamente en una o varias zonas geográficas.

b) Respuesta a la instrumentalización de migrantes en las fronteras exteriores

La propuesta tiene por objeto abordar la instrumentalización de migrantes cuando un agente de un tercer país utilice a seres humanos para desestabilizar a la Unión o a sus Estados miembros. La propuesta define en el artículo 2 qué debe entenderse por «instrumentalización». Por otra parte, la modificación propuesta del artículo 5 y del artículo 13 debería aclarar de qué medidas se dispone en los pasos fronterizos y en el contexto de la vigilancia fronteriza para evitar los cruces ilegales de fronteras y reaccionar ante ellos cuando los Estados miembros de primera entrada se enfrentan a tal presión por parte de un tercer país. Además, la nueva propuesta sobre procedimientos excepcionales de asilo y retorno tiene por objeto garantizar la coherencia con este enfoque mediante disposiciones que permitan a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias para gestionar de manera humana, ordenada y digna, respetando plenamente los derechos fundamentales y los principios humanitarios, la llegada de personas que están siendo instrumentalizadas por un tercer país.

c) Creación de un plan de contingencia para Schengen en una situación de amenaza que afecte a la mayoría de los Estados miembros simultáneamente

La propuesta tiene por objeto crear un nuevo mecanismo que permita una respuesta europea a problemas que afectan a la mayoría de los Estados miembros simultáneamente, poniendo así en peligro el funcionamiento general del espacio Schengen. Este nuevo mecanismo debería complementar el mecanismo existente para deficiencias graves y persistentes en las fronteras exteriores, tal como se establece actualmente en el artículo 29 del Código de fronteras Schengen. Debería respetar plenamente el derecho de los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias ante una amenaza inmediata y ofrecer al Consejo la posibilidad de

autorizar, sobre la base de una propuesta de la Comisión, el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en algunos o en todos los Estados miembros afectados por la amenaza detectada, proporcionando así un marco coherente para el uso de los controles en las fronteras interiores por parte de los Estados miembros y definiendo las medidas atenuantes adecuadas. A propuesta de la Comisión, dicha autorización podrá prorrogarse períodos adicionales de hasta seis meses cada uno, mientras se considere que persiste la amenaza. Cuando la Comisión considere que no sería apropiada una autorización para restablecer los controles en las fronteras interiores, el Consejo debería adoptar, en su lugar, una recomendación en la que se especifiquen las medidas que parecen más adecuadas para hacer frente a la amenaza que los controles en las fronteras interiores o las medidas que pueden complementar los controles en las fronteras interiores.

d) Garantías procesales en caso de restablecimiento unilateral de los controles en las fronteras interiores

Con el fin de garantizar que los controles en las fronteras interiores sigan siendo una medida de último recurso, la propuesta aclara y amplía la lista de elementos que debe evaluar un Estado miembro a la hora de tomar la decisión de restablecer temporalmente los controles fronterizos. Estos elementos incluirían la idoneidad de la medida de restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores y el impacto probable de dicha medida en la circulación de personas dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores y en las regiones transfronterizas. Por otra parte, cuando un Estado miembro decida prorrogar los controles en las fronteras interiores en respuesta a amenazas previsibles, dicha evaluación debería incluir también la evaluación de la idoneidad y el uso de medidas alternativas, como inspecciones proporcionadas realizadas en el contexto del ejercicio legítimo de poderes públicos por parte de las autoridades competentes en la región fronteriza, el uso del procedimiento de denegación para los nacionales de terceros países que cruzan la frontera interior y la cooperación policial prevista en el Derecho de la Unión. Además, las prórrogas relativas a amenazas previsibles que superen los seis meses deberían incluir también una evaluación del riesgo. A partir de hoy, la Comisión o cualquier otro Estado miembro pueden adoptar en cualquier momento un dictamen sobre la necesidad y proporcionalidad del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Siempre que haya habido controles internos durante un total de 18 meses, la Comisión deberá emitir un dictamen sobre su proporcionalidad y necesidad e iniciar un proceso de consulta con los Estados miembros.

A fin de tener en cuenta la experiencia de que determinadas amenazas pueden persistir durante un tiempo considerable, la posibilidad de prorrogar los controles fronterizos en estos casos se amplía a un período máximo total de dos años. No obstante, la propuesta reconoce que los Estados miembros pueden ver la necesidad de mantener los controles en las fronteras interiores más allá de este plazo. En estas situaciones, el Estado miembro de que se trate debería informar a la Comisión, al tiempo que justifica en su nueva notificación el mantenimiento del control en respuesta a la amenaza, incluyendo una evaluación de riesgos y teniendo en cuenta el dictamen de la Comisión emitido en caso de controles fronterizos de una duración de 18 meses. En tal caso, la Comisión emitirá un dictamen de seguimiento.

Además, con el fin de permitir un análisis *a posteriori*, los Estados miembros deberían seguir estando obligados a presentar al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión un informe sobre el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, una vez suprimidos los controles. Por otra parte, cuando los controles fronterizos se mantengan durante más de un período de seis meses, dicho informe debería presentarse a los doce meses, y posteriormente cada año mientras se mantengan los controles.

- e) Aplicación de medidas atenuantes y salvaguardias específicas para regiones transfronterizas en los casos en que se restablezcan los controles en las fronteras interiores

La propuesta también establece que siempre deberían aplicarse salvaguardias para limitar el impacto negativo del restablecimiento temporal de las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores, en caso de que este restablecimiento sea inevitable, en particular para limitar su impacto en el funcionamiento de las regiones transfronterizas, el transporte y, por ende, en el mercado único. Ejemplos de medidas atenuantes que deberían adoptarse durante el restablecimiento de los controles fronterizos son, en particular, las establecidas en las directrices y recomendaciones formuladas en 2020 en relación con la crisis de la COVID-19.

- f) Aumento del uso de medidas alternativas para hacer frente a las amenazas detectadas en lugar de controles en las fronteras interiores

La propuesta tiene por objeto garantizar un alto nivel de seguridad dentro del espacio Schengen de manera proporcionada. A tal fin, la propuesta aclara la posibilidad de que los Estados miembros hagan un uso más amplio de otras inspecciones distintas de los controles fronterizos en las zonas fronterizas. Estas inspecciones no deberían ser realizadas necesariamente por las autoridades policiales, sino que pueden implicar a cualquier otra autoridad competente en virtud del Derecho nacional¹⁸ para ejercer poderes públicos. En todos los casos, las autoridades competentes deben respetar las salvaguardias existentes establecidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁹ para el ejercicio de las competencias policiales, en particular, proporcionando el marco necesario para la facultad conferida a dichas autoridades de llevar a cabo controles de identidad, incluida la de orientar la discrecionalidad de que disponen dichas autoridades en la aplicación práctica de esta facultad, con el fin de garantizar que tales controles no sean equivalentes a los controles fronterizos. A la hora de proporcionar las citadas orientaciones, los Estados miembros también deberían velar por que la discrecionalidad ejercida por las autoridades competentes se lleve a cabo respetando plenamente los derechos fundamentales, en particular la prohibición de discriminación.

Con el fin de proporcionar más medios a los Estados miembros para utilizar medidas alternativas que aborden el problema de los movimientos no autorizados de migrantes irregulares, la propuesta introduce la posibilidad de trasladar migrantes irregulares si hay indicios claros de que la persona detenida en las fronteras interiores en el marco de la cooperación operativa policial transfronteriza acaba de llegar de ese otro Estado miembro (por ejemplo, el registro en Eurodac por otro Estado miembro o facturas recientes emitidas en el otro Estado miembro). Habida cuenta de la iniciativa relativa a la cooperación policial transfronteriza presentada el 8 de diciembre de 2021, este nuevo procedimiento debería fomentar el uso de patrullas conjuntas como instrumento que permita aplicar este traslado simplificado de las personas detenidas en las fronteras interiores. La propuesta también prevé la supresión de la cláusula de statu quo actualmente aplicable a los acuerdos y convenios bilaterales existentes entre los Estados miembros sobre esta cuestión, tal como se contempla

¹⁸ Durante la pandemia de COVID-19, los Estados miembros podrían haber efectuado controles sanitarios en las zonas fronterizas, en lugar de restablecer los controles en las fronteras interiores.

¹⁹ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 2010, Melki y Abdeli, asuntos acumulados C-188/10 y C-189/10.

en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre retorno²⁰, y la determinación de las condiciones en las que los migrantes irregulares pueden ser devueltos en la actualidad una vez detenidos en una situación de estancia ilegal en un Estado miembro. La propuesta contiene una modificación específica del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre retorno que permitiría a los Estados miembros establecer acuerdos y convenios bilaterales de readmisión más eficaces, capaces de abordar los retos relacionados con los movimientos no autorizados. La modificación también obligaría a los Estados miembros a notificar dichos acuerdos y convenios a la Comisión. Además, la Comisión está dispuesta a preparar un modelo de acuerdo bilateral de las principales cláusulas de dichos acuerdos, basado en una revisión de acuerdos existentes, con el fin de apoyar a los Estados miembros en esta tarea de crear un instrumento eficaz para gestionar los movimientos no autorizados.

La propuesta elimina también obstáculos para hacer un uso más amplio de las tecnologías de seguimiento y vigilancia, y aclara que el Código de fronteras Schengen no impide el uso de datos de los pasajeros, como el registro de nombres de los pasajeros o la información anticipada sobre los pasajeros en las conexiones dentro del espacio Schengen²¹, en caso de que el Derecho aplicable lo permita.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

Como se ha mencionado anteriormente, esta iniciativa está en consonancia con las acciones establecidas en la *Estrategia Schengen*.

La propuesta, con obligaciones de información renovadas para la Comisión en lo que se refiere al funcionamiento del espacio Schengen, contribuye a los principios de la gobernanza de Schengen, con el objetivo de aumentar el diálogo político, el control y la aplicación. Por consiguiente, constituye un componente integral de la estructura de gobernanza de Schengen, tal como se establece en la Estrategia Schengen de 2 de junio de 2021. Esta obligación de información se cumplirá en el futuro a través del informe anual sobre el estado de Schengen, que incluirá el informe que debe presentarse de conformidad con el artículo 20 del Reglamento sobre el mecanismo de evaluación de Schengen²².

El mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen prevé un instrumento inter pares que fomente la confianza mutua entre Estados miembros y garantice una aplicación correcta y eficaz del marco jurídico de Schengen. Las deficiencias y la falta de aplicación en un Estado miembro pueden afectar a todos los demás y, por consiguiente, poner en peligro el espacio Schengen. Esto hace necesario disponer de un mecanismo adecuado para garantizar un espacio Schengen más fuerte y resiliente. Para lograrlo, la Comisión adoptó una reforma del

²⁰ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348 de 24.12.2008, p. 98).

²¹ Como se anunció en la Estrategia Schengen de 2 de junio [COM(2021) 277], la Comisión está preparando una propuesta legislativa para hacer extensivo el uso de la información anticipada sobre los pasajeros (API) a los vuelos dentro del espacio Schengen. Actualmente, en cambio, el registro de nombres de los pasajeros solo se recoge sistemáticamente en los vuelos que llegan a la Unión procedentes de terceros países.

²² Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen (DO L 295 de 6.11.2013, p. 27).

mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen el 2 de junio de 2021²³, que actualmente es objeto de debate en el Consejo.

El informe sobre el estado de Schengen debe debatirse anualmente en el Foro de Schengen creado por la Comisión para promover un diálogo político regular y estructurado entre las partes implicadas en garantizar el correcto funcionamiento del espacio Schengen. En estos debates deberían participar las autoridades nacionales pertinentes a nivel nacional y regional, con el fin de estimular una cooperación más concreta y una mayor confianza entre los Estados miembros para apoyar el buen funcionamiento de Schengen. El primer Foro de Schengen tuvo lugar el 30 de noviembre de 2020 y el segundo, el 17 de mayo de 2021, con la participación de diputados del Parlamento Europeo y ministros de Asuntos de Interior.

De conformidad con el artículo 33 del Código de fronteras Schengen, el informe sobre el estado de Schengen se remitirá al Parlamento Europeo y al Consejo. Sobre la base de los debates del Foro de Schengen, estas instituciones deberían, por lo tanto, considerar las conclusiones que deben extraerse del informe.

La propuesta complementa las normas relativas a los controles en las fronteras exteriores como requisito previo para el espacio sin controles en las fronteras interiores. Contribuye a la aplicación efectiva de la gestión europea integrada de las fronteras por parte de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. La propuesta también se reflejará en el próximo ciclo de política estratégica plurianual, cuyo objetivo es establecer el marco estratégico para dirigir la gestión europea integrada de las fronteras mediante la eliminación de las lagunas existentes entre la protección de las fronteras, la seguridad, el retorno y la migración, garantizando al mismo tiempo la protección de los derechos fundamentales. Tal como se anunció en la Estrategia Schengen, a principios de 2022 la Comisión adoptará un documento político que constituirá la base de una consulta al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la gestión europea integrada de las fronteras.

Se espera que el nuevo procedimiento en las fronteras exteriores, que se aplicará en situaciones de enfermedades infecciosas que pueden convertirse en epidemias detectadas por el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades o por la Comisión, a través de la Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA), prepare mejor a la Unión ante cualquier futura pandemia y, con ello, contribuya a uno de los objetivos de los controles fronterizos: prevenir las amenazas para la salud pública²⁴. Colmará la laguna una vez que deje de aplicarse la actual Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción²⁵. Cabe recordar que la Recomendación 2020/912 del Consejo se adoptó como parte de la respuesta coordinada a la pandemia de COVID-19²⁶, lo que significa que debería dejar de aplicarse para cuando se adopte el presente Reglamento. El nuevo procedimiento debería tener plenamente en cuenta los procedimientos establecidos por el futuro Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud²⁷, en particular en caso de reconocimiento de una

²³ Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1053/2013 [COM(2021)278 final de 2.6.2021].

²⁴ Véase el considerando 6 del Código de fronteras Schengen.

²⁵ Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción de 30.6.2020.

²⁶ Acuerdo entre los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea, de 26 de marzo de 2020.

²⁷ COM(2020) 727.

emergencia de salud pública, y el mandato revisado del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades.

Por lo que se refiere a las medidas destinadas a apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por hacer frente a la instrumentalización de migrantes por parte de terceros países, la propuesta se basa en las normas existentes en materia de vigilancia y control de las fronteras exteriores establecidas en el Código de fronteras Schengen.

La propuesta responde a una serie de Resoluciones del Parlamento Europeo²⁸ y se basa en las Recomendaciones de la Comisión adoptadas en 2017 con vistas a allanar el camino para suprimir los controles permanentes en las fronteras interiores: la Recomendación de 12 de mayo de 2017 sobre el uso proporcionado de los controles policiales y la cooperación policial en el espacio Schengen y la Recomendación de 3 de octubre de 2017 sobre la aplicación de las disposiciones del Código de fronteras Schengen relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores del espacio Schengen.

La propuesta sustituye a la propuesta de la Comisión de modificación del Código de fronteras Schengen adoptada por la Comisión en 2017²⁹, que se retira. Como se explica en la Estrategia Schengen³⁰, a pesar del consenso de las partes interesadas sobre la necesidad de abordar el problema de los controles en las fronteras interiores, la iniciativa de 2017 no recibió el apoyo suficiente para que los colegisladores prosiguiesen con éxito las negociaciones, por lo que debería retirarse.

La propuesta actual incorpora garantías procesales que habían encontrado un respaldo general en las negociaciones de 2017, como la obligación de presentar la evaluación del riesgo junto con la notificación de los controles en las fronteras interiores en caso de amenazas previsibles. Junto con el refuerzo de las salvaguardias, la propuesta simplifica y racionaliza los plazos en los que pueden restablecerse o prorrogarse los controles en las fronteras interiores. En concreto, los Estados miembros tendrán la posibilidad de prorrogar dichos controles hasta un total de dos años. Más allá de ese período, los controles fronterizos podrán prorrogarse excepcionalmente, pero requerirán una nueva notificación por parte del Estado miembro en la que se justifique la persistencia del control en respuesta a la amenaza, teniendo en cuenta el dictamen de la Comisión emitido al cabo de dieciocho meses. Por otra parte, la presente propuesta prevé la intervención del Consejo cuando una amenaza se haya convertido en una cuestión auténticamente europea que afecte a la mayoría de los Estados miembros simultáneamente. Por tanto, la propuesta establece un equilibrio adecuado entre, por una parte, el derecho soberano de los Estados miembros a introducir controles en las fronteras interiores y la necesidad de tener en cuenta el carácter duradero de determinadas amenazas y,

²⁸ Por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2020, sobre el sistema de Schengen y las medidas adoptadas durante la crisis de la COVID-19 [2020/2801 (RSP)], la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2020, sobre la situación en el espacio Schengen tras el brote de COVID-19 [2020/2640 (RSP)], la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre la COVID-19: la coordinación de la UE de las evaluaciones sanitarias y la clasificación de riesgos, y las consecuencias para Schengen y el mercado único [2020/2780 (RSP)], Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de mayo de 2018, sobre el informe anual sobre el funcionamiento del espacio Schengen [2017/2256 (INI)].

²⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores [COM(2017) 571 de 27.9.2017].

³⁰ COM(2021) 277.

por otra, la necesidad de garantizar que tales restablecimientos se lleven a cabo de manera coordinada con las salvaguardias adecuadas.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen figura en el programa de trabajo de la Comisión para 2021³¹.

La propuesta no prejuzga el derecho a la **libre circulación** de los ciudadanos de la Unión en el sentido del artículo 20, apartado 1, del TFUE y de los nacionales de terceros países que, en virtud de acuerdos entre la Unión y sus Estados miembros, por una parte, y esos terceros países, por otra, gocen de derechos de libre circulación equivalentes a los de los ciudadanos de la Unión, así como de los miembros de sus familias respectivas. Esto afecta tanto a las medidas propuestas en las fronteras exteriores, en las que se garantiza el derecho a regresar a casa a esta categoría de personas, incluso durante una restricción de los viajes no esenciales a la Unión, como en las fronteras interiores, en las que se refuerza la necesidad de evaluar el impacto de las medidas adoptadas en las fronteras interiores sobre la circulación de personas dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores. La presente propuesta no afecta en modo alguno a los derechos de los ciudadanos de la UE en virtud de la Directiva 2004/38/CE³².

La propuesta contribuye a mejorar la **seguridad** dentro del espacio Schengen, aclarando las medidas de que disponen los Estados miembros para garantizar un alto nivel de seguridad, a pesar de la supresión de los controles en las fronteras interiores. La propuesta es consecuencia de la adopción, el 8 de diciembre de 2021, de un paquete de cooperación policial, compuesto por una propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la cooperación policial operativa, una propuesta de Directiva relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros y un Reglamento relativo al intercambio automatizado de datos para la cooperación policial («Prüm II»). El objetivo de estas propuestas es reforzar los dos aspectos más importantes de la cooperación policial: el intercambio de información y la cooperación policial operativa. Esto reforzará las medidas alternativas de que disponen los Estados miembros y, por lo tanto, limitará la necesidad de restablecer los controles en las fronteras interiores.

El nuevo procedimiento propuesto para el traslado de migrantes irregulares detenidos en las fronteras interiores como parte de la cooperación policial transfronteriza y la propuesta de modificación específica del artículo 6, apartado 3, de la **Directiva sobre retorno** contribuyen a preservar el espacio sin controles en las fronteras interiores. Con ello, la propuesta se entiende sin perjuicio de la Directiva sobre retorno y no afecta a su doble naturaleza, es decir, la de un instrumento para luchar contra la inmigración ilegal que apoya al mismo tiempo el buen funcionamiento de un espacio sin inspecciones en las fronteras interiores. Al tiempo que se respetan plenamente los derechos fundamentales de estas personas, prevalece el objetivo de la expulsión efectiva de un migrante irregular del espacio Schengen a un tercer país, y los

³¹ COM(2020) 690 final, Programa de trabajo de la Comisión para 2021: Una Unión de vitalidad en un mundo de fragilidad, p.6, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A91ce5c0f-12b6-11eb-9a54-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

³² Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

Estados miembros siempre deberían esforzarse por devolver a dichos migrantes irregulares a un tercer país, en lugar de trasladar a la persona de que se trate a otro Estado miembro. Por otra parte, la nueva excepción solo permitirá que los migrantes sean devueltos al Estado miembro desde el que se haya detectado el cruce irregular de fronteras. Cualquier otro retorno a otros Estados miembros seguirá rigiéndose por los acuerdos y convenios bilaterales existentes y futuros entre los Estados miembros.

La propuesta respeta plenamente el **acervo en materia de asilo**, tanto cuando propone medidas en las fronteras exteriores relacionadas con la instrumentalización de migrantes como cuando propone un nuevo procedimiento para hacer frente a los movimientos no autorizados de migrantes irregulares. Al perseguir los objetivos de este nuevo procedimiento, los Estados miembros podrán basarse en la propuesta por la que se modifica el Reglamento **Eurodac** así como en la propuesta de control, respetando plenamente los derechos fundamentales y las salvaguardias específicas previstas en dichos instrumentos.

La propuesta tiene en cuenta la política de transportes de la UE y, en particular, los corredores verdes de transporte introducidos para preservar las cadenas de suministro y facilitar la circulación de los trabajadores del transporte durante la pandemia de COVID-19. El próximo plan de contingencia para el transporte facilitará más detalles sobre la gestión de las situaciones de crisis en este sector.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

La propuesta se basa en el artículo 77, apartado 2, letras b) y e), y en el artículo 79, apartado 2, letra c), del TFUE.

La propuesta modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), concretamente el título II, relativo a las normas aplicables en las fronteras exteriores, y el título III, relativo a las normas aplicables en las fronteras interiores.

La propuesta también modifica la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, en lo que respecta a las excepciones a la obligación de dictar una decisión de retorno respecto de un nacional de un tercer país.

• Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

Las actuaciones en el espacio de libertad, seguridad y justicia quedan comprendidas en un ámbito de competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, del TFUE. Por tanto, el principio de subsidiariedad es aplicable, en virtud del artículo 5, apartado 3, del TUE, según el cual la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Los objetivos de la presente propuesta no pueden ser alcanzados individualmente de manera suficiente por los Estados miembros y pueden alcanzarse mejor a escala de la Unión. Esto se debe a que se trata de inspecciones de personas en las fronteras exteriores, que son una

condición previa para el espacio sin controles en las fronteras interiores. Además, la integridad del espacio Schengen y la necesidad de garantizar condiciones uniformes para ejercer el derecho a la libre circulación requieren un enfoque coherente en todo el espacio Schengen de medidas que fomenten la confianza en las fronteras exteriores, incluidas las restricciones de los viajes no esenciales a la UE y la respuesta a la instrumentalización de migrantes por parte de las autoridades de terceros países.

La ausencia de controles en las fronteras interiores está garantizada por el artículo 77, apartado 2, letra e), del TFUE. Si bien los Estados miembros conservan el derecho a adoptar medidas para responder a la seguridad interior y al orden público y, por tanto, a ejercer el derecho garantizado por el artículo 72 del TFUE, aun cuando esto signifique restablecer los controles en las fronteras interiores, las normas para dicho restablecimiento temporal se han establecido en el Código de fronteras Schengen con el fin de garantizar que solo se apliquen en condiciones estrictas. Así pues, todo cambio relativo a estas condiciones para el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores requiere legislación de la UE.

El objetivo de establecer un plan de contingencia para Schengen, que incluya medidas específicas en las fronteras interiores para hacer frente a una amenaza que afecte simultáneamente a la mayoría de los Estados miembros y mitigar los efectos negativos de los controles fronterizos cuando estos sean inevitables, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros por sí solos y puede lograrse mejor a nivel de la Unión.

La Unión puede, por tanto, adoptar las medidas propuestas, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

- **Proporcionalidad**

De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 5, apartado 4, del TUE, es necesario adecuar la naturaleza y la intensidad de una medida dada al problema detectado. Todos los problemas abordados en la presente iniciativa legislativa exigen, de una manera u otra, una acción legislativa a nivel de la UE que permita a los Estados miembros resolver estos problemas eficazmente.

Las medidas propuestas para ser aplicadas en las fronteras exteriores con el fin de hacer frente a una amenaza para la salud pública se inspiran en el marco actualmente aplicable, establecido en la Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo. Con el fin de garantizar su proporcionalidad, el procedimiento propuesto establece el marco que permite determinar, en caso necesario, las condiciones en las que podrían introducirse restricciones, su ámbito de aplicación y salvaguardias, en particular con respecto a los ciudadanos de la UE y otras personas que se beneficien de la libertad de circulación con arreglo al Derecho de la Unión o a los nacionales de terceros países que desempeñen una función esencial.

Las medidas propuestas relativas a la instrumentalización de migrantes complementan las disposiciones existentes sobre controles en los pasos fronterizos y sobre vigilancia de fronteras. Dichas medidas tienen plenamente en cuenta las competencias de los Estados miembros en materia de gestión de fronteras. Asimismo, reflejan plenamente las competencias de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en lo que respecta al apoyo de los Estados miembros en su obligación de proteger las fronteras exteriores.

Las modificaciones relativas a las fronteras interiores mejoran el equilibrio entre las inspecciones que pueden llevarse a cabo en las zonas fronterizas en el marco del ejercicio de poderes públicos y el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Las

modificaciones propuestas aclaran las condiciones en las que los Estados miembros pueden realizar inspecciones en las zonas fronterizas sin riesgo de que puedan ser confundidos con controles fronterizos. Proponen un nuevo procedimiento aplicable a los migrantes irregulares detenidos en zonas fronterizas interiores con el fin de hacer frente a los movimientos no autorizados sin necesidad de recurrir a controles en las fronteras interiores. De este modo, el nuevo procedimiento complementará el marco existente que permite la supresión de los controles en las fronteras interiores. La aplicabilidad del nuevo procedimiento se limita a las detenciones en las fronteras interiores, cuando los migrantes irregulares sean detenidos como parte de la cooperación policial operativa transfronteriza, en particular durante las patrullas conjuntas, ya que estas patrullas garantizarán que los dos Estados miembros implicados tengan el mismo nivel de información en cuanto a la detención del migrante irregular. En el pleno respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la propuesta deja la posibilidad de determinar su cooperación bilateral en cuestiones relacionadas con los desplazamientos no autorizados a los Estados miembros, respetando al mismo tiempo los objetivos de la política de retorno de la UE, tal como se establece en la Directiva sobre retorno. La propuesta elimina la cláusula de statu quo en los acuerdos y convenios bilaterales existentes en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre retorno, con el fin de permitir a los Estados miembros actualizar su contenido. Los Estados miembros conservan plena libertad a este respecto, pero deben notificar a la Comisión cualquier acuerdo y convenio nuevo o modificado. La Comisión está dispuesta a ayudar a los Estados miembros desarrollando un modelo de acuerdo bilateral basado en las cláusulas que estén consideradas como mejores prácticas para hacer frente a los movimientos no autorizados en la actualidad, que se adjuntará al Manual de retorno.

La propuesta reconoce plenamente el derecho soberano de los Estados miembros a restablecer los controles en las fronteras interiores, en particular cuando sea necesaria una reacción urgente, incluso en caso de amenaza que ponga en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen y, por tanto, exija una respuesta europea. Por último, refuerza las salvaguardias frente a las prórrogas discrecionales de los controles en las fronteras interiores debido a la mera persistencia de una amenaza, al aumentar los requisitos de notificación a lo largo del tiempo, en particular por lo que se refiere a la conveniencia de medidas alternativas.

La propuesta mantiene el planteamiento de que los controles en las fronteras interiores solo pueden llevarse a cabo durante el tiempo necesario, es decir, deberían suprimirse tan pronto como otras medidas puedan hacer frente a la amenaza detectada. Por consiguiente, la responsabilidad del cumplimiento de los plazos existentes es una tarea compartida entre los Estados miembros y la Comisión. En concreto, los Estados miembros deberían facilitar una descripción de las amenazas detectadas que justifiquen el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, presentando también, en caso de prórroga de los controles fronterizos para hacer frente a una amenaza previsible, una evaluación del riesgo. Además, deberían evaluar caso por caso si la amenaza persistente sigue siendo la misma que justifica una prórroga de los controles fronterizos o si se trata de una nueva amenaza que justifique una nueva notificación. Tanto en la situación de restablecimiento como en la posterior prórroga de los controles fronterizos, los Estados miembros deberían poder aportar un análisis que demuestre la necesidad y proporcionalidad de dichos controles y, en particular, de qué manera son adecuados los controles en las fronteras interiores para hacer frente a la amenaza, así como su impacto en la circulación de personas en el espacio sin controles en las fronteras interiores y en el funcionamiento de las regiones transfronterizas. En caso de cualquier prórroga relacionada con amenazas previsibles, el Estado miembro debería demostrar la necesidad de mantener los controles en las fronteras interiores evaluando si los objetivos perseguidos por dicha prórroga podrían alcanzarse con medidas alternativas. Además, las

prórrogas relativas a amenazas previsibles superiores a seis meses deberían incluir también una evaluación del riesgo. La Comisión y cualquier Estado miembro pueden manifestar sus reservas en cuanto al uso de los controles fronterizos mediante un dictamen sobre la necesidad y la proporcionalidad. En caso de controles fronterizos que superen los 18 meses, el dictamen de la Comisión debería ser obligatorio. El restablecimiento de los controles fronterizos podrá debatirse en el marco de las consultas llevadas a cabo por la Comisión a iniciativa propia o a petición de un Estado miembro, con el fin de aclarar la pertinencia del restablecimiento previsto de dichos controles, la idoneidad de las medidas alternativas, así como la cooperación mutua en relación con los controles fronterizos y las medidas atenuantes. Como ocurre actualmente, dicha consulta seguiría siendo obligatoria en una situación en la que la Comisión o un Estado miembro hayan emitido un dictamen. Por último, en caso de amenazas de dimensión europea, la Comisión y el Consejo asumen la responsabilidad de que los controles en las fronteras interiores solo se mantengan el tiempo necesario, sin fijar ningún plazo absoluto.

- **Elección del instrumento**

La propuesta se refiere a la modificación de un Reglamento y a la consiguiente modificación de la Directiva sobre retorno. Dado que los principales elementos de la propuesta se refieren a disposiciones vigentes del título II del Código de fronteras Schengen, relativo a los controles en las fronteras exteriores, y del título III, relativo al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores de este Reglamento, no sería adecuado un instrumento distinto de un Reglamento.

3. **RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO**

- **Evaluaciones *ex post* / controles de la adecuación de la legislación existente**

No procede.

- **Consultas con las partes interesadas**

Como se indica en el anexo 2 de la evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta, entre noviembre de 2020 y febrero de 2021 se llevó a cabo una **consulta con las partes interesadas** que abarcó, principalmente, la consulta con partes interesadas específicas a través del Foro de Schengen y talleres temáticos divididos en función del tema y de las partes interesadas participantes. En la consulta participaron los Estados miembros, el Parlamento Europeo, transportistas y ONG.

Además, se llevó a cabo una **consulta pública**. La consulta comenzó el 19 de enero de 2021, y el plazo para la presentación de las contribuciones se fijó en el 16 de marzo de 2021.

La Comisión también publicó la **evaluación inicial de impacto** en su sitio web³³ durante cuatro semanas, y recibió observaciones de Francia, Croacia, Ucrania y un remitente anónimo.

³³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12827-Amendment-of-the-Schengen-Borders-Code>.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

La propuesta se basa en las pruebas recabadas en el estudio de la DG REGIO: «The effects of COVID-19 induced border closures on cross border regions - An empirical report covering the period March to June 2020» («Los efectos del cierre de fronteras motivado por la COVID-19 en las regiones fronterizas - Estudio empírico del período comprendido entre marzo y junio de 2020»³⁴ y el «Estudio de 20 casos del período comprendido entre marzo y junio de 2020»³⁵.

La Comisión también se basó en los estudios sobre los costes de la inexistencia de Schengen, elaborados por el Parlamento Europeo³⁶, en las notificaciones de los Estados miembros relativas al restablecimiento temporal de las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores y en las reacciones de los ciudadanos manifestadas en la correspondencia enviada a la Comisión.

- **Evaluación de impacto**

En consonancia con su política de mejora de la legislación, la Comisión realizó una evaluación de impacto³⁷. En la misma, se evaluaron tres opciones:

Opción 1 — Medidas no vinculantes. Esta opción contemplaba medidas no vinculantes basadas en la experiencia adquirida en la crisis de la COVID-19 y otras medidas para fomentar el uso de medidas alternativas en lugar de las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores. Como tal, siguió el enfoque anterior de la Comisión en la Comunicación de 2016 «Restablecer Schengen — Hoja de ruta»³⁸ y la Recomendación sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen³⁹. Con arreglo a esta opción, también se han considerado medidas no vinculantes para mejorar la coordinación de las medidas en las fronteras exteriores en una situación de crisis.

Se esperaba que los objetivos específicos se alcanzaran a través de una Comunicación sobre el futuro de Schengen (la denominada *Estrategia Schengen*) y, posiblemente, de actualizaciones de las Recomendaciones pertinentes (en particular de la Recomendación de 2017 sobre los controles policiales proporcionados).

Opción 2 — Opción mixta (modificación específica del Código de fronteras Schengen combinada con medidas no vinculantes). Esta opción tenía por objeto abordar las críticas de

³⁴ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>.

³⁵ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bf14de68-6698-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en>.

³⁶ Dirección General de Políticas Internas, Departamento Temático A: Política Económica y Científica, Unidad de Valor Añadido Europeo del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, PE 578.974-mayo de 2016: «Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market» (El coste de la inexistencia de Schengen: el impacto de los controles fronterizos en el espacio Schengen para el mercado único), solicitado por la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor del Parlamento Europeo, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU\(2016\)578974_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU(2016)578974_EN.pdf)

³⁷ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompaña.

³⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo Restablecer Schengen - Hoja de ruta [COM(2016) 120 final de 4.3.2016].

³⁹ Recomendación (UE) 2017/820 de la Comisión, de 12 de mayo de 2017, sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen [C(2017) 3349] (DO L 122 de 13.5.2017, p. 79).

los ciudadanos, el Parlamento Europeo y los Estados miembros sobre las actuales inspecciones prolongadas en las fronteras interiores. También respondería a la petición del mundo académico. Con esta opción, se esperaba garantizar que las personas pudieran circular libremente en el espacio Schengen sin obstáculos innecesarios, gracias a la limitación de los casos en los que pueden restablecerse las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores. Por lo que se refiere a las medidas en las fronteras exteriores, esta opción proponía, a la vista de las orientaciones y recomendaciones adoptadas en respuesta a la COVID-19, desarrollar «medidas atenuantes» que deberían tenerse en cuenta siempre que sea inevitable restablecer las inspecciones fronterizas. Además, esta opción implicaba la adopción de una base jurídica clara para imponer y levantar una «prohibición de entrada» a la UE en caso de amenaza para la salud pública, con el fin de garantizar la uniformidad en las fronteras exteriores en una situación de amenaza para la salud pública. La propuesta actual recoge las ideas desarrolladas en el marco de esta opción.

Opción 3 — Opción mixta (cambio más fundamental del Código de fronteras Schengen combinada con algunas medidas no vinculantes). Esta opción consideraba el espacio Schengen sin fronteras como un espacio integral que no debe verse fragmentado por las decisiones de los distintos Estados miembros. En vista de ello, la opción proponía abordar los retos detectados exclusivamente a escala de la Unión, estableciendo que cualquier decisión sobre el restablecimiento de las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores requeriría la aprobación previa de una de las instituciones de la UE, o suprimiendo la posibilidad de restablecer dichas inspecciones en las fronteras interiores.

Por lo que se refiere a la aplicación de medidas en las fronteras exteriores en caso de amenazas para la salud pública, las soluciones propuestas no diferirían de la opción 2 (nuevas restricciones de los viajes no esenciales a la UE aplicables en caso de amenaza para la salud pública).

Resultado de la evaluación de impacto: Sobre la base de las conclusiones del informe de evaluación de impacto, se considera preferible la opción 2 (enfoque mixto). Esta opción es la que ha obtenido la mejor puntuación acumulada en términos de eficacia, eficiencia y proporcionalidad. Se basa en la experiencia adquirida del pasado y, al mismo tiempo, es suficientemente ambiciosa. Respeta los puntos de vista de los Estados miembros sobre el papel de las inspecciones fronterizas a la hora de hacer frente a amenazas graves, al tiempo que respeta también las expectativas legítimas de los ciudadanos de la UE y otras personas que se benefician de la ausencia de inspecciones fronterizas en las fronteras interiores en cuanto a la preservación del espacio Schengen, que facilita la circulación de personas y bienes gracias a la ausencia de controles en las fronteras interiores.

Por lo que se refiere al impacto económico, en particular el nuevo mecanismo de planes de contingencia, es probable que responder a situaciones de crisis que afecten a varios, o a todos, los Estados miembros a nivel de la UE y reforzar el uso de medidas alternativas, así como de medidas atenuantes, facilite el ejercicio de la circulación y/o limite los efectos negativos para el mercado único de los controles en las fronteras interiores. Por ello, esta opción puede ser decisiva para limitar el impacto económico negativo de las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores y, por tanto, los beneficios económicos de esta opción podrían ser significativos. Asimismo, la posibilidad de adoptar una restricción a escala de la UE para los viajes no esenciales aplicable en las fronteras exteriores en caso de amenaza para la salud pública podría contribuir a este objetivo, eliminando un probable motivo para el restablecimiento de las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores.

Esta opción también garantiza un impacto social positivo, gracias al plan de contingencia para Schengen y a los conceptos reforzados de la «medida de último recurso», que se espera limiten el recurso a las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores.

No hay ningún impacto ambiental mensurable relacionado con la opción preferida.

Por otra parte, esta opción puede tener relativamente el mayor impacto directo en la administración. Esto se debe a que se mantiene la posibilidad de restablecer temporalmente las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores y se añaden nuevas obligaciones, como una evaluación del riesgo, una notificación normalizada sobre el restablecimiento de las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores y la obligación de informar periódicamente al respecto. No obstante, dado que las medidas propuestas en esta opción deberían lograr una reducción global del recurso a las inspecciones fronterizas, la carga administrativa adicional debería ser limitada.

No se ha realizado ningún análisis específico de las medidas propuestas para luchar contra la instrumentalización de migrantes, ya que la propuesta, a este respecto, tiene por objeto aclarar las normas aplicables.

El 19 de abril de 2021, la Comisión presentó la evaluación de impacto al Comité de Control Reglamentario. El Comité de Control Reglamentario emitió un dictamen favorable con observaciones. Estas observaciones se referían a: i) la falta de pruebas suficientes sobre los puntos fuertes y débiles de las actuales medidas clave del Código de fronteras Schengen, ii) la imprecisión de la descripción de las opciones y la opción de aplicación, y iii) la insuficiencia de desarrollo del análisis de las repercusiones. Para dar respuesta a estas observaciones, la Comisión amplió en particular los datos cuantitativos y la información sobre los puntos de vista de las partes interesadas en todo el informe con el fin de reforzar los argumentos cualitativos planteados en relación con los beneficios de la supresión de los controles en las fronteras interiores. La Comisión expuso con mayor claridad las deficiencias del proceso en 2020 desde la perspectiva de Schengen, y el Dispositivo de la UE de Respuesta Política Integrada a las Crisis (RPIC), que se centra en primer lugar en los aspectos sanitarios antes de pasar a otros, como el control de fronteras, subrayaba que, aunque los controles fronterizos pueden ser una herramienta eficaz, su eliminación progresiva crea problemas significativos y mostró más detalladamente que las medidas alternativas son menos costosas que los controles fronterizos, y, al mismo tiempo, muchas veces logran el mismo resultado. Además, la Comisión reforzó las distintas opciones previstas. Por último, se incluyó información adicional detallada sobre el objetivo de la anterior propuesta de 2017, la experiencia obtenida de sus negociaciones y sobre la nueva perspectiva que trajo consigo la crisis de la COVID-19. En el anexo I, punto 3, de la evaluación de impacto figura más información sobre cómo se reflejan las recomendaciones del Comité de Control Reglamentario en el informe de evaluación de impacto.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

De acuerdo con el Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación (REFIT) de la Comisión, todas las iniciativas destinadas a modificar la legislación vigente de la UE deben aspirar a simplificar y alcanzar los objetivos políticos declarados de manera más eficiente (es decir, reducir costes reglamentarios innecesarios).

El análisis de las repercusiones sugiere que la opción preferida debería contribuir a optimizar la asignación de recursos en caso de crisis y a limitar los costes del restablecimiento de las inspecciones fronterizas en las fronteras interiores. Sin embargo, cabe señalar que la nueva

obligación relativa a la evaluación del riesgo, el nuevo modelo para las notificaciones de restablecimiento de las inspecciones y las obligaciones de notificación, así como las nuevas tareas relacionadas con la aplicación de medidas alternativas, pueden dar lugar a una situación en la que la carga global para los Estados miembros no se reduzca, sino que incluso aumente en algunos casos.

Las instituciones de la UE tendrían obligaciones adicionales. Estas obligaciones requerirían disponer de la capacidad de tomar decisiones fundamentadas a escala de la UE sobre el uso de restricciones de los viajes no esenciales a la UE en las fronteras exteriores, pero también de aplicar los planes de contingencia en caso de necesidad. No se espera ninguna repercusión importante para los organismos y agencias de la UE, aunque la instrumentalización de la migración irregular podría dar lugar a una mayor participación de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, dentro de los límites del Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas⁴⁰, con el fin de ayudar a los Estados miembros a hacer frente al reto que supone dicha instrumentalización.

En general, estas tareas adicionales deberían generar costes adicionales limitados en comparación con el importante impacto positivo en la gestión de situaciones de crisis que ponen en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen.

- **Derechos fundamentales**

La modificación propuesta respeta los derechos fundamentales y los principios establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular la libertad de circulación y residencia (artículo 45), así como el derecho de asilo (artículo 18) y el principio de no devolución (artículo 19). Las salvaguardias del artículo 3, el artículo 4 y el artículo 7 del Código de fronteras Schengen siguen siendo de aplicación también en lo que respecta a las medidas adoptadas para hacer frente a la instrumentalización de migrantes por parte de terceros países. Además, por lo que se refiere a las medidas propuestas para abordar la instrumentalización de migrantes, la Comisión considera necesario que los Estados miembros respeten la libertad de expresión, la libertad de los medios de comunicación y la libertad de asociación de las organizaciones de la sociedad civil.

Las medidas propuestas tienen por objeto abordar los problemas que actualmente afectan a los siguientes derechos: i) el derecho a la vida familiar de las personas que residen legalmente en la UE, ii) el derecho a trabajar, a ejercer el derecho de establecimiento y a prestar servicios en cualquier Estado miembro, iii) el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, y iv) el derecho a la intimidad y a la protección de los datos personales.

Aunque las restricciones de los viajes no esenciales a la UE inevitablemente siempre afectarán a algunos de los derechos mencionados, las medidas propuestas no aumentarán estas repercusiones, ya que reflejan lo que está actualmente en vigor sobre la base de la Recomendación 2020/912 del Consejo y, por tanto, se consideran necesarias y proporcionadas ante una amenaza para la salud pública.

Los actuales controles duraderos en las fronteras interiores y el uso discrecional de los controles fronterizos como medida cautelar, especialmente al principio de la pandemia de

⁴⁰ Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DO L 295 de 14.11.2019, p. 1).

COVID-19, han tenido un impacto significativo en los derechos fundamentales antes citados. Las medidas propuestas relativas a las fronteras interiores solo pueden reducir este impacto.

Por lo que se refiere al uso de medidas alternativas promovidas en la propuesta, se aplicarán plenamente las salvaguardias derivadas de las actuales obligaciones antidiscriminatorias en virtud del Derecho nacional y de la UE, incluido el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que también se reflejan explícitamente en los artículos 4 y 7, apartado 2, del Código de fronteras Schengen, de manera que se evite la elaboración de perfiles con sesgo racista⁴¹ u otras prácticas ilegales. Las normas de Schengen podrían contribuir a ello con un aumento de las medidas de seguimiento, por ejemplo, en el contexto de las evaluaciones de Schengen.

Por lo que se refiere al derecho a la intimidad y a la protección de los datos personales, que podrían estar más en juego en el contexto de las tecnologías de vigilancia y control, todas las medidas propuestas estarán sujetas a las normas de protección de datos de la UE aplicables. El Derecho nacional proporcionará una base jurídica para el tratamiento de los datos personales. En este sentido, todas las opciones garantizan un nivel adecuado de protección a los ciudadanos y los Derechos nacionales proporcionan la base jurídica para el tratamiento de datos personales por dichas tecnologías.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La modificación propuesta no tiene ninguna incidencia en el presupuesto de la UE.

5. OTROS ELEMENTOS

• Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información

La evaluación de la modificación específica del Código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la respuesta a las amenazas para el espacio sin controles en las fronteras interiores dependerá de la información que se reciba de los Estados miembros.

El cuadro 11 de la evaluación de impacto incluye una lista no exhaustiva de indicadores cuantitativos propuestos para supervisar la consecución de los objetivos políticos señalados en la presente evaluación de impacto. Estos indicadores reflejan y definen, en la práctica, el éxito de las opciones. Ahora bien, dado que la opción propuesta se refiere a situaciones excepcionales, no es posible medir periódicamente los indicadores.

Por otra parte, esta imprevisibilidad impide fijar objetivos cuantitativos fijos.

El sitio web de la Comisión <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control>, que informa al público sobre las inspecciones fronterizas actuales en las fronteras interiores, seguirá siendo la principal herramienta de información para el seguimiento y la evaluación de la situación en las fronteras interiores. Habida cuenta de las limitaciones de la base jurídica para las medidas en

⁴¹ La «elaboración de perfiles» puede entenderse como la «categorización de personas en función de sus características personales. Estas características pueden ser «invariables» (como la edad o la altura) o «variables» (como la ropa, hábitos, preferencias y otros elementos de comportamiento)». La elaboración de perfiles incluye la extracción de datos, por los cuales las personas se clasifican «en función de algunas de sus características observables con el fin de inferir, con cierto margen de error, otras que no son observables».

las fronteras interiores, la Comisión no puede desarrollar una herramienta independiente sobre el uso de medidas alternativas, como los controles policiales en las zonas fronterizas. No obstante, las condiciones de uso de las medidas alternativas en las fronteras interiores (controles policiales/nuevas tecnologías) estarán sujetas a supervisión en el marco del mecanismo de evaluación de Schengen, incluidas las posibles visitas sobre el terreno en las fronteras interiores y los procedimientos de infracción.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

La propuesta consta de cuatro disposiciones. El artículo 1 introduce modificaciones en el Código de fronteras Schengen. El artículo 2 prevé una modificación de la Directiva 2008/115/CE sobre retorno con el fin de: i) reflejar el nuevo procedimiento que se pretende introducir en el Código de fronteras Schengen para permitir el traslado inmediato de migrantes irregulares detenidos en las fronteras interiores como parte de la cooperación policial operativa transfronteriza al Estado miembro vecino; ii) suprimir la cláusula de statu quo del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre retorno, y iii) imponer a los Estados miembros la obligación de notificar a la Comisión los nuevos acuerdos o convenios y las modificaciones de los existentes. El artículo 3 establece el período de incorporación para la modificación de la Directiva sobre retorno. El artículo 4 determina las condiciones de entrada en vigor y los efectos del Reglamento.

Artículo 1: Modificaciones del Código de fronteras Schengen:

Se modifica el **artículo 2** del Código de fronteras Schengen para adaptar la definición de «vigilancia de fronteras» y reflejar las definiciones necesarias de conceptos tales como: «instrumentalización de migrantes», «viajes esenciales» y «viajes no esenciales» que se han introducido por primera vez en el Código de fronteras Schengen y «centros de transporte». Estas definiciones se añaden para reflejar mejor las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en las fronteras exteriores de llevar a cabo la vigilancia de las fronteras, incluidas las medidas preventivas.

Se modifica el **artículo 5** para aclarar qué medidas pueden aplicar los Estados miembros en sus pasos fronterizos cuando se enfrentan a la instrumentalización de migrantes.

Se modifica el **artículo 13** para aclarar qué medidas pueden aplicar los Estados miembros cuando llevan a cabo tareas relacionadas con la vigilancia de fronteras en sus fronteras exteriores en relación con la instrumentalización de migrantes, junto con lo que se deriva del artículo 5.

Se añade el **artículo 21 bis** con el fin de crear un terreno para la aplicación uniforme en las fronteras exteriores de restricciones de los viajes no esenciales a la Unión Europea en caso de enfermedad potencialmente epidemiológica. Esta disposición confiere al Consejo la facultad de adoptar, sobre la base de una propuesta de la Comisión, un reglamento de ejecución a este respecto. Establece todos los parámetros necesarios para tal decisión y ofrece salvaguardias con respecto a los ciudadanos de la UE, los residentes de larga duración y las personas que ejercen funciones esenciales.

Se modifica el **artículo 23** para aclarar el tipo de inspecciones autorizadas en las zonas fronterizas. Las modificaciones propuestas aclaran que las inspecciones efectuadas en las zonas fronterizas con el uso de tecnologías de seguimiento y vigilancia no tienen un efecto equivalente al de los controles fronterizos. Del mismo modo, la verificación de los datos de los pasajeros de las personas que viajan dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores en las bases de datos pertinentes, si el Derecho aplicable lo permite, también debería permitirse desde la perspectiva del Código de fronteras Schengen.

El nuevo **artículo 23 bis** establece un procedimiento para el traslado de migrantes irregulares detenidos en las fronteras interiores en el marco de la cooperación operativa policial transfronteriza a los Estados miembros de donde procedan directamente. Complementa las normas aplicables en virtud de la Directiva sobre retorno como medida de acompañamiento necesaria para el espacio sin controles en las fronteras interiores. Prevé la posibilidad de que los Estados miembros trasladen a las personas que no tengan derecho a entrar o permanecer en su territorio, al margen de su obligación de recibir a dichas personas, cuando estas hayan sido detenidas en las fronteras interiores en el contexto de la cooperación policial transfronteriza, como las patrullas policiales conjuntas, siempre que haya indicios claros de que la persona en cuestión acababa de cruzar la frontera interior. Estos indicios pueden consistir en la falta de documentos válidos que certifiquen la identidad o el derecho de estancia en el Estado miembro, un registro en Eurodac por otro Estado miembro o facturas recientes emitidas en el otro Estado miembro. El nuevo artículo y el nuevo anexo XII del Código de fronteras Schengen establecen el procedimiento aplicable en tales casos.

El **artículo 24** modificado aclara, a la vista de las modificaciones introducidas en el artículo 23, que el uso de tecnologías de seguimiento y vigilancia en los pasos terrestres puede justificar, junto con otras medidas de seguridad, la fijación de límites de velocidad u otros obstáculos en los pasos de carretera en las fronteras interiores.

El **artículo 25** establece un marco general aplicable al restablecimiento de los controles internos en las fronteras interiores. Cita ejemplos del tipo de amenaza que puede dar lugar al restablecimiento unilateral de los controles fronterizos en las fronteras interiores y de las circunstancias en las que pueden prorrogarse los controles fronterizos en las fronteras interiores.

El **artículo 25 bis** establece el procedimiento aplicable al restablecimiento unilateral de controles en las fronteras interiores por parte de los Estados miembros en respuesta a acontecimientos imprevisibles y previsibles.

El **artículo 26** aclara los criterios que los Estados miembros deberían tener en cuenta y reflejar en la posterior notificación de los controles en las fronteras interiores. A este respecto, como novedad, añade el impacto en las regiones transfronterizas. La disposición establece requisitos diferentes para las situaciones en las que se restablezcan los controles fronterizos por primera vez y en las que los controles fronterizos se prolonguen por amenazas previsibles, a fin de tener en cuenta que las condiciones para el mantenimiento de los controles en las fronteras interiores deben ser más estrictas con el tiempo, en consonancia con el principio de proporcionalidad. Este artículo también introduce el concepto de medidas que atenúen los efectos derivados del restablecimiento de los controles fronterizos que deberían aplicarse en consecuencia.

El **artículo 27** se sustituye por otro nuevo, dedicado a la notificación del restablecimiento temporal o la prórroga de los controles fronterizos en las fronteras interiores. Establece también la obligación de presentar una evaluación del riesgo en caso de prórroga de los controles en las fronteras interiores en relación con amenazas previsibles.

El **artículo 27 bis** aclara cuándo deben llevarse a cabo consultas entre la Comisión y los Estados miembros afectados y las circunstancias en las que podría o debería emitirse un dictamen sobre la necesidad y proporcionalidad de los controles en las fronteras interiores.

El **artículo 28** se sustituye por una nueva disposición por la que se establece un mecanismo de salvaguardia específico del espacio Schengen cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior afecte simultáneamente a la mayoría de los Estados miembros, poniendo en peligro el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores. Esta disposición faculta al Consejo, sobre la base de una propuesta de la Comisión, para adoptar una decisión de ejecución sobre un enfoque coordinado de la amenaza grave detectada simultáneamente en la mayoría de los Estados miembros, que sustituiría a cualquier medida nacional en vigor. La decisión del Consejo debe revisarse periódicamente, a propuesta de la Comisión, con vistas a prorrogar, modificar o levantar las medidas adoptadas.

Se modifica el **artículo 31** para establecer normas generales relativas a la información al Parlamento Europeo y al Consejo, aplicables en el marco de los cuatro mecanismos.

Se modifica el **artículo 33** para desvincular la obligación de informar sobre el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores del hecho de suprimir dichos controles. El nuevo artículo ofrece además más detalles sobre los elementos que deben incluirse en el informe anual de la Comisión sobre el funcionamiento del espacio sin fronteras interiores y la cooperación con las agencias a este respecto.

El **artículo 39** modificado del Código de fronteras Schengen complementa el **artículo 2** de la propuesta de Reglamento y establece la obligación de los Estados miembros de notificar a la Comisión las regiones transfronterizas, con el fin de determinar el alcance de las medidas atenuantes que deben preverse en un Reglamento de Ejecución con arreglo al artículo 28 y los ámbitos que deben tenerse en cuenta al estimar el impacto con arreglo al artículo 26 del Código de fronteras Schengen.

Para calibrar mejor los intereses de las regiones transfronterizas a la hora de aplicar el artículo 26 y el artículo 28 del Código de fronteras Schengen, el nuevo **artículo 42 ter** exige a los Estados miembros que notifiquen a la Comisión las regiones transfronterizas designadas.

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 77, apartado 2, letras b) y e), y su artículo 79, apartado 2, letra c),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) De conformidad con el artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea («TUE»), la Unión comprende un espacio de libertad, seguridad y justicia sin controles en las fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.
- (2) El Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016 («Código de fronteras Schengen»)⁴², establece normas que rigen la circulación de personas desde y hacia el espacio sin controles en las fronteras interiores (el «espacio Schengen»), así como entre los Estados miembros que participan en el espacio Schengen.
- (3) En los últimos años, el espacio Schengen se ha visto enfrentado a retos sin precedentes que, por su naturaleza, no se han circunscrito al territorio de un único Estado miembro. Estos retos han subrayado el hecho de que la preservación del orden público y la seguridad en el espacio Schengen es una responsabilidad compartida que requiere una acción conjunta y coordinada entre los Estados miembros y a escala de la Unión. También han puesto de relieve las lagunas existentes en las normas vigentes que rigen el funcionamiento del espacio Schengen, tanto en las fronteras exteriores como en las interiores, así como la necesidad de crear un marco más sólido y fuerte que permita dar una respuesta más eficaz a los retos a los que se enfrenta el espacio Schengen.
- (4) El control en las fronteras exteriores no redundo solo en beneficio del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se realiza, sino también en beneficio del conjunto de los Estados miembros que han suprimido los controles en sus fronteras interiores, y de la Unión en su conjunto. Los Estados miembros están obligados a aplicar unas normas

⁴² Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

estrictas en la gestión de sus fronteras exteriores, en particular mediante una mayor cooperación entre los guardias de fronteras, la policía, los agentes de aduanas y otras autoridades pertinentes. La Unión presta apoyo activo mediante apoyo financiero por parte de las agencias, en particular la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y la gestión del mecanismo de evaluación de Schengen. Es necesario reforzar las normas aplicables en las fronteras exteriores para responder mejor a los nuevos retos que han surgido recientemente en dichas fronteras.

- (5) La pandemia de COVID-19 ha hecho aún más necesario que la Unión esté mejor preparada para responder a situaciones de crisis en las fronteras exteriores cuando surjan enfermedades potencialmente epidemiológicas que constituyan una amenaza para la salud pública. La pandemia de COVID-19 ha demostrado que las amenazas para la salud pública pueden exigir que se apliquen normas uniformes a las restricciones para viajar a la Unión Europea impuestas a los nacionales de terceros países. La adopción de medidas incoherentes y divergentes en las fronteras exteriores para hacer frente a estas amenazas afecta negativamente al funcionamiento de todo el espacio Schengen, y reduce la previsibilidad para los viajeros de terceros países y los contactos interpersonales con terceros países. A fin de preparar el espacio Schengen ante futuros retos de una escala comparable relacionados con amenazas para la salud pública, es necesario establecer un nuevo mecanismo que permita adoptar y retirar oportunamente medidas coordinadas a escala de la Unión. El nuevo procedimiento en las fronteras exteriores debe aplicarse cuando surja una enfermedad infecciosa que pueda convertirse en epidemia, detectada por el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades o por la Comisión. Este mecanismo completaría los procedimientos que se pretende establecer en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud⁴³, en particular en caso de reconocimiento de una emergencia de salud pública, y el mandato revisado del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades⁴⁴.
- (6) El mecanismo debe prever la adopción por el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un Reglamento que establezca restricciones a los viajes, incluidas las restricciones de entrada y cualesquiera otras medidas necesarias para viajar a la Unión Europea, así como las condiciones para su levantamiento. Habida cuenta del carácter políticamente sensible de tales medidas, que afectan al derecho de entrada en el territorio de los Estados miembros, deben conferirse al Consejo competencias de ejecución para adoptar dicho reglamento, a propuesta de la Comisión.
- (7) Además, y esto es muy importante, téngase en cuenta que, en consonancia con las obligaciones aplicables derivadas del Derecho internacional y de la Unión, a los ciudadanos de la Unión y los nacionales de terceros países que, en virtud de acuerdos entre la Unión y sus Estados miembros, por una parte, y esos terceros países, por otra, disfruten de derechos de libre circulación equivalentes a los de los ciudadanos de la Unión, así como a los miembros de sus familias respectivas, siempre se les debe permitir la entrada en la Unión. También debe permitirse siempre regresar a la Unión a los residentes en la Unión. El acto debe contener todos los elementos necesarios para garantizar que las restricciones de los viajes sean eficaces, selectivas, no

⁴³ COM(2020)727.

⁴⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 851/2004 por el que se crea un Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades [COM(2020) 726].

discriminatorias y proporcionadas a la evolución de la situación epidemiológica. Debe asimismo especificar, cuando proceda, las categorías de viajeros cuyos viajes deben quedar exentos de restricciones de entrada. Además, o como alternativa, el acto debe especificar las zonas geográficas o terceros países desde los que el viaje puede estar sujeto a medidas específicas, sobre la base de una metodología objetiva y de criterios aplicables a las mismas, que deben incluir, en particular, la situación epidemiológica. El acto podría especificar las condiciones en las que puede permitirse el viaje, como pruebas diagnósticas, cuarentena, autoaislamiento o cualquier otra medida adecuada, como la necesidad de rellenar un formulario de localización de pasajeros u otra herramienta de rastreo de contactos, y teniendo en cuenta, en particular, cualquier sistema de la Unión desarrollado para facilitar el viaje en condiciones seguras, como los sistemas de certificación digital. Cuando proceda, el instrumento también podría establecer un mecanismo que permita adoptar medidas adicionales en caso de que la situación epidemiológica empeore drásticamente en una o varias zonas geográficas.

- (8) También es necesario reforzar las normas y salvaguardias del Derecho de la Unión con el fin de que los Estados miembros puedan actuar con rapidez en los casos de instrumentalización de migrantes. Dicha instrumentalización debería entenderse como una situación en la que un tercer país instiga flujos migratorios irregulares hacia la Unión, fomentando o facilitando activamente la llegada de nacionales de terceros países a las fronteras exteriores de los Estados miembros, cuando tales acciones indiquen una intención de desestabilizar a la Unión en su conjunto o a un Estado miembro, y la naturaleza de tales acciones pueda poner en peligro funciones esenciales del Estado, incluida su integridad territorial, el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de la seguridad nacional.
- (9) La instrumentalización de migrantes puede referirse a situaciones en las que un tercer país haya fomentado o facilitado activamente viajes irregulares de nacionales de terceros países a su propio territorio con el fin de que puedan llegar a la frontera exterior de los Estados miembros, pero también puede referirse a fomentar o facilitar activamente viajes irregulares de nacionales de terceros países ya presentes en ese tercer país. La instrumentalización de migrantes podría implicar así mismo la imposición de medidas coercitivas para impedir que los nacionales de terceros países abandonen las zonas fronterizas del tercer país instrumentalizador en una dirección que no sea a través de un Estado miembro.
- (10) La Unión debe movilizar todo su arsenal de medidas diplomáticas, financieras y operativas para apoyar a los Estados miembros que se enfrentan a esta instrumentalización. Debe darse prioridad a los esfuerzos diplomáticos de la Unión o del Estado miembro de que se trate como medio para abordar el fenómeno de la instrumentalización, que podrá complementarse, cuando proceda, con la imposición de medidas restrictivas por parte de la Unión.
- (11) Al mismo tiempo, además de estas medidas, también es necesario reforzar las normas actuales en relación con los controles en las fronteras exteriores y la vigilancia de las fronteras. Para ayudar en mayor medida al Estado miembro que se enfrenta a una instrumentalización de migrantes, el Reglamento (UE) XXX/XXX completa las normas sobre control fronterizo, estableciendo medidas específicas en el ámbito del asilo y el retorno, respetando al mismo tiempo los derechos fundamentales de las personas afectadas y, en particular, garantizando el respeto del derecho de asilo y proporcionando la asistencia necesaria por parte de las agencias de las Naciones Unidas y otras organizaciones pertinentes.

- (12) En particular, en una situación de instrumentalización, debe ser posible para el Estado miembro de que se trate, cuando sea necesario, limitar al mínimo el tráfico fronterizo cerrando algunos pasos fronterizos, al tiempo que se garantiza un acceso real y efectivo a los procedimientos de protección internacional. Cualquier decisión de este tipo debe tener en cuenta si el Consejo Europeo ha reconocido que la Unión o uno o varios de sus Estados miembros se enfrentan a una situación de instrumentalización de migrantes. Además, tales limitaciones deben tener plenamente en cuenta los derechos de los ciudadanos de la Unión, los nacionales de terceros países beneficiarios del derecho a la libre circulación en virtud de un acuerdo internacional y los nacionales de terceros países que sean residentes de larga duración con arreglo al Derecho nacional o de la Unión o sean titulares de visados de larga duración, así como los miembros de sus familias respectivas. Dichas limitaciones también deben aplicarse de manera que se garantice el respeto de las obligaciones relacionadas con el acceso a la protección internacional, en particular el principio de *no devolución*.
- (13) La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas asiste a los Estados miembros en la aplicación de los aspectos operativos de la gestión de las fronteras exteriores, incluido el intercambio de información, el suministro de equipos, el desarrollo de capacidades y la formación de guardias de fronteras nacionales, la información específica y el análisis de riesgo, así como el despliegue del Cuerpo Permanente. El nuevo mandato de la Agencia ofrece considerables oportunidades de apoyo a las actividades de control fronterizo, incluidas las operaciones de detección y retorno y la puesta en marcha de una intervención fronteriza rápida o de una intervención de retorno a petición del Estado miembro de acogida de que se trate y en su territorio.
- (14) En virtud del artículo 41, apartado 1, del Reglamento (UE) 2019/1896, el director ejecutivo de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas debe recomendar a un Estado miembro que solicite a la Agencia que ponga en marcha, realice o adapte la ayuda de la Agencia, con el fin de hacer frente a las amenazas y retos detectados en las fronteras exteriores, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en dicha disposición. En particular, la necesidad de apoyo de la Agencia puede manifestarse en situaciones en las que la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas haya llevado a cabo una evaluación específica de la vulnerabilidad en relación con la instrumentalización de migrantes. El director ejecutivo, basándose en los resultados de esa evaluación de la vulnerabilidad o cuando se atribuya un nivel de impacto crítico a una o varias zonas de la frontera exterior y teniendo en cuenta los elementos pertinentes de los planes de contingencia del Estado miembro, el análisis de riesgo de la Agencia y el nivel analítico del mapa de situación europeo, debe recomendar al Estado miembro de que se trate que solicite a la Agencia la puesta en marcha, la realización o la adaptación de la ayuda de la Agencia de conformidad con el artículo 41, apartado 1, del Reglamento (UE) 2019/1896. Estas competencias del director ejecutivo se entienden sin perjuicio del apoyo general que la Agencia pueda estar prestando a los Estados miembros.
- (15) Por otra parte, en caso de instrumentalización de migrantes, el Estado miembro de que se trate debe reforzar el control de las fronteras, incluso, cuando proceda, mediante medidas adicionales que impidan el cruce ilegal y el despliegue de recursos y medios técnicos adicionales para impedir el cruce no autorizado de la frontera. Estos medios técnicos podrían incluir tecnologías modernas, como drones y sensores de movimiento, así como unidades móviles. El uso de tales medios técnicos, en particular, cualquier tecnología capaz de recoger datos personales, tiene que basarse en

disposiciones claramente definidas del Derecho nacional y ejercerse de conformidad con ellas.

- (16) La Comisión debe estar facultada para especificar, en los actos delegados adoptados en virtud del presente Reglamento, normas adecuadas para la vigilancia de las fronteras, en particular en relación con las nuevas tecnologías que los Estados miembros pueden utilizar, teniendo en cuenta al mismo tiempo el tipo de fronteras (terrestres, marítimas o aéreas), los niveles de impacto atribuidos a cada sección de la frontera exterior de conformidad con el artículo 34 del Reglamento (UE) 2019/1896 y otros factores pertinentes, como respuesta específica a situaciones de instrumentalización de migrantes.
- (17) En un espacio sin controles en las fronteras interiores, las personas deben poder circular libremente y en condiciones de seguridad entre los Estados miembros. A este respecto, debe aclararse que la prohibición de controles en las fronteras interiores no afecta a las competencias de los Estados miembros para llevar a cabo inspecciones en su territorio, incluso en sus fronteras interiores, con fines distintos del control fronterizo. En particular, debe aclararse que las autoridades nacionales competentes, incluidas las autoridades sanitarias o policiales, siguen siendo, en principio, libres de realizar inspecciones en el ejercicio de los poderes públicos previstos en el Derecho nacional.
- (18) Aunque la prohibición de los controles en las fronteras interiores es extensivo también a las inspecciones con efectos equivalentes, las inspecciones por parte de las autoridades competentes no deben considerarse equivalentes al ejercicio de inspecciones fronterizas cuando no tengan como objetivo el control fronterizo, cuando estén basadas en información general y en la experiencia de las autoridades competentes sobre posibles amenazas para la seguridad pública o el orden público, incluso cuando tengan por objeto luchar contra la estancia o la residencia irregulares y los delitos transfronterizos relacionados con la migración irregular, cuando se conciban y ejecuten de manera claramente distinta de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores, y cuando se realicen en centros de transporte, tales como puertos, estaciones de tren o autobuses y aeropuertos o directamente a bordo de servicios de transporte de pasajeros, y cuando se basen en un análisis de riesgo.
- (19) Aunque los flujos migratorios irregulares no deben considerarse en sí mismos una amenaza para el orden público o la seguridad interior, pueden requerir medidas adicionales para garantizar el funcionamiento del espacio Schengen.
- (20) La lucha contra la residencia o estancia ilegales y la delincuencia transfronteriza relacionada con la migración irregular, como la trata de seres humanos, el tráfico ilícito de migrantes y el fraude documental y otras formas de delincuencia transfronteriza, podría implicar, en particular, la adopción de medidas que permitan verificar la identidad, la nacionalidad y el estatuto de residencia de las personas, siempre que dichas verificaciones no sean sistemáticas y se lleven a cabo sobre la base de un análisis de riesgo.
- (21) El uso de las tecnologías modernas para controlar los flujos de tráfico, especialmente en autopistas y otras carreteras importantes determinadas por los Estados miembros, puede ser decisivo para hacer frente a las amenazas al orden público o la seguridad interior. La prohibición de los controles en las fronteras interiores no debe entenderse en el sentido de que impida el ejercicio legítimo de la policía u otros poderes públicos de llevar a cabo inspecciones en las zonas fronterizas interiores. Entre tales inspecciones se incluyen las que conllevan el uso de tecnologías de seguimiento y

vigilancia que se utilizan generalmente en el territorio o que se basan en una evaluación del riesgo con el fin de proteger la seguridad interior. Por tanto, el uso de estas tecnologías en las inspecciones no debe considerarse equivalente a los controles fronterizos.

- (22) Para que estas tecnologías sean eficaces, debe ser posible aplicar límites de velocidad proporcionados en los pasos por carretera.
- (23) La prohibición de los controles fronterizos en las fronteras interiores no debe limitar la realización de las inspecciones previstas en otros instrumentos del Derecho de la Unión. Por consiguiente, las normas establecidas en el presente Reglamento no deben afectar a las normas aplicables relativas a la realización de inspecciones de los datos de los pasajeros mediante la consulta de las bases de datos pertinentes con anterioridad a su llegada.
- (24) Es necesario garantizar que las inspecciones efectuadas por los Estados miembros en el ejercicio de sus competencias nacionales sigan siendo plenamente coherentes con un espacio sin controles en las fronteras interiores. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuanto mayores sean los indicios de que las inspecciones efectuadas por los Estados miembros en sus zonas fronterizas tienen un efecto equivalente a los controles fronterizos, habida cuenta del objetivo de dichas inspecciones, de su ámbito de aplicación territorial y de las posibles diferencias con respecto a las inspecciones efectuadas en el resto del territorio del Estado miembro en cuestión, mayor es la necesidad de normas y limitaciones estrictas y detalladas que establezcan las condiciones para el ejercicio, por parte de los Estados miembros, de sus competencias de policía en una zona fronteriza.
- (25) Es necesario adoptar medidas para hacer frente a los movimientos no autorizados de nacionales de terceros países en situación irregular en un espacio sin controles en las fronteras interiores. Con el fin de reforzar el funcionamiento del espacio Schengen, los Estados miembros deben poder adoptar medidas adicionales para atajar los movimientos irregulares entre Estados miembros y luchar contra las estancias ilegales. Cuando las autoridades policiales nacionales de un Estado miembro detengan a nacionales de terceros países en situación irregular en las fronteras interiores como parte de la cooperación policial operativa transfronteriza, dichas autoridades deben poder denegar a tales personas el derecho a entrar o permanecer en su territorio y trasladarlas al Estado miembro desde el que entraron. El Estado miembro del que procede directamente la persona debe, a su vez, estar obligado a recibir a los nacionales de terceros países detenidos.
- (26) El procedimiento por el cual un Estado miembro puede trasladar a nacionales de terceros países en situación irregular detenidos al Estado miembro del que proceda directamente la persona de que se trate debe tener lugar rápidamente, pero estar sujeto a garantías y llevarse a cabo respetando plenamente los derechos fundamentales y el principio de no discriminación consagrado en el artículo 21 de la Carta, con el fin de evitar la elaboración de perfiles con sesgo racista. Las autoridades deben poder llevar a cabo una verificación de la información pertinente de que dispongan inmediatamente en relación con los desplazamientos de las personas afectadas. Dicha información podrá incluir elementos objetivos que permitan a las autoridades concluir que la persona ha viajado recientemente desde otro Estado miembro, como la posesión de documentos, entre otros, recibos o facturas, que acrediten viajes recientes desde otro Estado miembro. Los nacionales de terceros países sujetos al procedimiento de traslado deben recibir una decisión motivada por escrito. Si bien la decisión debe ser

ejecutable inmediatamente, debe concederse al nacional de un tercer país la posibilidad de interponer un recurso efectivo contra la decisión de traslado o de solicitar su revisión. Esta solución no debe tener efecto suspensivo.

- (27) El procedimiento de traslado previsto en el presente Reglamento no debe afectar a la posibilidad actual de que los Estados miembros devuelvan a nacionales de terceros países irregulares de conformidad con los acuerdos o convenios bilaterales a que se refiere el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2008/115/CE (la «Directiva sobre retorno»), cuando dichas personas sean detectadas fuera de la proximidad de las fronteras interiores. Con el fin de facilitar la aplicación de dichos acuerdos y completar el objetivo de proteger el espacio sin fronteras interiores, debe ofrecerse a los Estados miembros la posibilidad de celebrar nuevos acuerdos o convenios y de actualizar los existentes. Toda modificación o actualización de nuevos acuerdos o convenios debe notificarse a la Comisión. Cuando un Estado miembro haya readmitido a un nacional de un tercer país con arreglo al procedimiento previsto en el presente Reglamento o sobre la base de un acuerdo o convenio bilateral, debe exigirse al Estado miembro de que se trate que dicte una decisión de retorno de conformidad con la Directiva sobre retorno. Por consiguiente, para garantizar la coherencia entre los nuevos procedimientos previstos en el presente Reglamento y las normas existentes sobre el retorno de nacionales de terceros países, es necesaria una modificación específica del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre retorno.
- (28) En casos excepcionales, para hacer frente a las amenazas para el espacio Schengen podrá ser necesario que los Estados miembros adopten medidas en las fronteras interiores. Los Estados miembros siguen siendo competentes para determinar la necesidad de restablecer o prorrogar temporalmente los controles fronterizos. Con arreglo a las normas vigentes, el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores está previsto en circunstancias en las que una amenaza grave para la seguridad interior o el orden público se manifieste en un único Estado miembro durante un período de tiempo limitado. En particular, el terrorismo y la delincuencia organizada, las emergencias de salud pública a gran escala o los acontecimientos internacionales de gran envergadura, como acontecimientos deportivos, comerciales o políticos, pueden constituir una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior.
- (29) Además, una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior también puede derivarse de los movimientos no autorizados a gran escala de migrantes irregulares entre los Estados miembros, cuando ello cree una situación que ejerza una presión sobre los recursos y capacidades globales de los servicios nacionales responsables, y cuando los demás medios previstos en el presente Reglamento no sean suficientes para hacer frente a dichos movimientos y afluencia. A este respecto, los Estados miembros deben poder basarse en informes objetivos y cuantificados sobre movimientos no autorizados siempre que estén disponibles, en particular cuando sean elaborados periódicamente por las agencias competentes de la Unión en consonancia con sus respectivos mandatos. Debe ser posible que un Estado miembro utilice la información facilitada por las agencias para demostrar el carácter excepcional de la amenaza detectada causada por movimientos no autorizados en la evaluación del riesgo, con el fin de justificar el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores por este motivo.
- (30) Si bien la acción a escala de la Unión está prevista en circunstancias en las que la naturaleza de una amenaza se derive de deficiencias graves persistentes en las fronteras exteriores, no existe ningún mecanismo a escala de la Unión que se aplique a

situaciones en las que, dentro del espacio Schengen, una amenaza grave para la seguridad interior o el orden público afecte a la mayoría de los Estados miembros, poniendo en peligro el buen funcionamiento del espacio Schengen. Esta laguna debe subsanarse estableciendo un nuevo mecanismo de salvaguardia del espacio Schengen que permita soluciones coordinadas para proteger los intereses de las personas con derecho a beneficiarse del espacio sin controles en las fronteras interiores, maximizando la eficacia de las medidas adoptadas y minimizando al mismo tiempo sus efectos secundarios negativos.

- (31) El nuevo mecanismo de salvaguardia del espacio Schengen debe permitir al Consejo adoptar, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se autorice el restablecimiento o la prórroga de los controles en las fronteras interiores, cuando esté justificado por una amenaza particular, identificada sobre la base de notificaciones recibidas de Estados miembros concretos, u otra información disponible, en particular una evaluación del riesgo, en caso de prórroga de los controles en las fronteras interiores durante más de seis meses. Dado el carácter políticamente sensible de tal decisión, que regula la posibilidad de que los Estados miembros restablezcan o prolonguen los controles en las fronteras interiores en circunstancias particulares, deben conferirse al Consejo competencias de ejecución para adoptar una decisión, a propuesta de la Comisión.
- (32) A la hora de determinar si está justificado el restablecimiento o la prórroga de los controles en las fronteras interiores por parte de los Estados miembros, el Consejo debe tener en cuenta si existen otras medidas que puedan garantizar un alto nivel de seguridad en el territorio, como inspecciones reforzadas en las zonas fronterizas interiores por parte de las autoridades competentes. En caso de que la prórroga de los controles no se considere justificada, la Comisión debe recomendar, en su lugar, el uso de otras medidas que se consideren más adecuadas para hacer frente a la amenaza detectada.
- (33) El establecimiento del nuevo mecanismo de salvaguardia del espacio Schengen no debe afectar al derecho de los Estados miembros a recurrir previamente a medidas unilaterales de conformidad con el Reglamento, cuando la situación así lo requiera. No obstante, una vez adoptada, la medida de la Unión debe ser la única base para una respuesta coordinada a la amenaza detectada.
- (34) Con el fin de garantizar el respeto del principio de proporcionalidad, la decisión del Consejo debe adoptarse durante un período de tiempo limitado de hasta seis meses, que podrá prorrogarse, previa revisión periódica a propuesta de la Comisión, mientras se considere que persiste la amenaza. La decisión inicial debe incluir una evaluación del impacto previsto de las medidas adoptadas, incluidos sus efectos secundarios adversos, con vistas a determinar si los controles en las fronteras interiores están justificados o si, en su lugar, podrían aplicarse medidas menos restrictivas de manera efectiva. Las decisiones posteriores deben tener en cuenta la evolución de la amenaza detectada. Los Estados miembros deben notificar inmediatamente a la Comisión y a los demás Estados miembros el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores de conformidad con la decisión del Consejo.
- (35) El restablecimiento de los controles en las fronteras interiores también debe seguir siendo posible cuando persistan deficiencias graves en la gestión de las fronteras exteriores que pongan en peligro el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores. Los períodos en los que los Estados miembros hayan restablecido controles fronterizos por la urgencia de la situación o cuando el Consejo

decida recomendar el restablecimiento debido a una amenaza que afecte a un número significativo de Estados miembros no deben incluirse en el período de dos años aplicable al restablecimiento por deficiencias graves en las fronteras exteriores.

- (36) El restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, ya sea sobre la base de decisiones unilaterales de los Estados miembros o a escala de la Unión, tiene graves consecuencias para el funcionamiento del espacio Schengen. Con el fin de garantizar que cualquier decisión de restablecer los controles fronterizos solo se tome cuando sea necesario, como medida de último recurso, la decisión sobre el restablecimiento temporal o la prórroga de los controles fronterizos debe basarse en criterios comunes, haciendo hincapié en la necesidad y la proporcionalidad. El principio de proporcionalidad exige que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores esté sujeto a salvaguardias que vayan aumentando con el tiempo.
- (37) En primer lugar, los Estados miembros deben evaluar la idoneidad de los controles en las fronteras interiores teniendo en cuenta la naturaleza de la amenaza grave detectada. A este respecto, los Estados miembros deben prestar especial atención y evaluar el impacto probable de los controles en las fronteras interiores para la circulación de personas dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores y el funcionamiento de las regiones transfronterizas. Esta evaluación debe formar parte de la notificación que los Estados miembros tienen que transmitir a la Comisión. En caso de prórroga de los controles en las fronteras interiores por acontecimientos previsibles más allá de un período inicial de seis meses, el Estado miembro también debe evaluar la idoneidad de medidas alternativas para conseguir los mismos objetivos que los controles en las fronteras interiores, como las inspecciones proporcionadas realizadas en el ejercicio de competencias policiales u otras competencias públicas o mediante formas de cooperación policial conforme a lo dispuesto en el Derecho de la Unión, y la posibilidad de utilizar el procedimiento de traslado.
- (38) A fin de limitar las consecuencias perjudiciales derivadas del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, toda decisión de restablecer dichos controles debe ir acompañada, en caso necesario, de medidas atenuantes. Dichas medidas deben incluir medidas para garantizar el tránsito fluido de mercancías y de personal de transporte y marinos mediante el establecimiento de «carriles verdes». Además, y para tener en cuenta la necesidad de garantizar la circulación de personas cuyas actividades puedan ser esenciales para preservar la cadena de suministro o la prestación de servicios esenciales, los Estados miembros también deben aplicar las directrices existentes sobre los trabajadores transfronterizos⁴⁵. Ante esta situación, las normas para el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores deben tener en cuenta las directrices y recomendaciones adoptadas a lo largo de la pandemia de COVID-19 como una red de seguridad sólida para el mercado único, con el fin de garantizar que sean aplicadas por los Estados miembros, cuando proceda, como medidas atenuantes durante el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. En particular, deben determinarse medidas para garantizar el funcionamiento ininterrumpido del mercado único y salvaguardar los intereses de las regiones transfronterizas y de las «ciudades hermanadas», incluidas, por ejemplo, las autorizaciones o excepciones para los habitantes de las regiones transfronterizas.
- (39) La notificación que deben presentar los Estados miembros debe ser decisiva a la hora de evaluar el cumplimiento de los criterios y condiciones para el restablecimiento

⁴⁵ 2020/C 102 I/03.

temporal de los controles en las fronteras interiores. A fin de garantizar un conjunto de información comparable, la Comisión debe adoptar un modelo para la notificación del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores en un acto de ejecución. Los Estados miembros deben estar facultados para clasificar la totalidad o parte de la información facilitada en la notificación, sin perjuicio del funcionamiento de canales de cooperación policial adecuados y seguros.

- (40) Con el fin de garantizar que los controles en las fronteras interiores sean verdaderamente una medida de último recurso aplicada solo mientras sea necesario y para poder evaluar la necesidad y proporcionalidad de los controles en las fronteras interiores destinados a hacer frente a las amenazas previsibles, los Estados miembros deben preparar una evaluación del riesgo para presentarla a la Comisión cuando los controles en las fronteras interiores se prolonguen más allá de un período inicial de seis meses en respuesta a amenazas previsibles. En particular, los Estados miembros deben explicar la escala y la evolución de la amenaza grave detectada, incluido cuánto tiempo se prevé que persista, y qué secciones de las fronteras interiores podrían verse afectadas, así como sus medidas de coordinación con los demás Estados miembros afectados, o que puedan verse afectados por dichas medidas.
- (41) La Comisión debe estar facultada para solicitar información adicional sobre la base de la notificación recibida, incluida la evaluación del riesgo o las medidas de cooperación y coordinación con los Estados miembros afectados por la prórroga prevista del control fronterizo en las fronteras interiores. En caso de que la notificación no cumpla los requisitos mínimos, la Comisión debe examinar la notificación con el Estado miembro de que se trate y solicitar información adicional o una nueva presentación de la notificación.
- (42) A fin de garantizar un grado suficiente de transparencia de las acciones que afectan a los desplazamientos sin controles en las fronteras interiores, los Estados miembros también deben informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los principales elementos relativos al restablecimiento de los controles fronterizos previsto. En casos justificados, los Estados miembros podrán también clasificar dicha información. Cada año, de conformidad con el artículo 33 del Código de fronteras Schengen, la Comisión debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre el funcionamiento del espacio sin controles en las fronteras interiores («informe sobre el estado de Schengen»), que debe prestar especial atención a la situación relativa a los movimientos no autorizados de nacionales de terceros países, basándose en la información disponible de las agencias pertinentes y en el análisis de datos de los sistemas de información pertinentes. También debe evaluar la necesidad y proporcionalidad del restablecimiento de los controles fronterizos en el período cubierto por dicho informe. El informe sobre el estado de Schengen también analizará las obligaciones de información derivadas del artículo 20 del mecanismo de evaluación de Schengen⁴⁶.
- (43) El mecanismo para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en situaciones urgentes o para hacer frente a amenazas previsibles debe prever la posibilidad de que la Comisión organice consultas entre Estados

⁴⁶ Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen (DO L 295 de 6.11.2013, p. 27).

miembros, incluso a petición de cualquier Estado miembro. Las agencias de la Unión pertinentes deben participar en este proceso con el fin de compartir sus conocimientos especializados, cuando proceda. Dichas consultas deben examinar las modalidades de realización de controles en las fronteras interiores y su calendario, las posibles medidas atenuantes, así como las posibilidades de aplicar medidas alternativas. Cuando la Comisión o un Estado miembro haya emitido un dictamen en el que manifieste su preocupación por el restablecimiento de los controles fronterizos, dichas consultas deben ser obligatorias.

- (44) La Comisión y los Estados miembros deben conservar la posibilidad de expresar su preocupación por lo que respecta a la necesidad y proporcionalidad de una decisión de un Estado miembro de restablecer los controles en las fronteras interiores por razones de urgencia o para hacer frente a una amenaza previsible. En caso de que los controles en las fronteras interiores se restablezcan y se prolonguen por amenazas preVISIBLES durante períodos combinados superiores a dieciocho meses, la Comisión debe estar obligada a emitir un dictamen en el que se evalúe la necesidad y proporcionalidad de dichos controles en las fronteras interiores. Cuando un Estado miembro considere que existen situaciones excepcionales que hacen que persista la necesidad de controles en las fronteras interiores durante un período superior a dos años, la Comisión debe emitir un dictamen de seguimiento. Dicho dictamen se entiende sin perjuicio de las medidas de ejecución, incluidas las acciones por incumplimiento, que la Comisión pueda adoptar en cualquier momento contra cualquier Estado miembro por incumplimiento de sus obligaciones en virtud del Derecho de la Unión. Cuando se emita un dictamen, la Comisión debe iniciar consultas con los Estados miembros afectados.
- (45) Con el fin de permitir el análisis a posteriori de la decisión de restablecer temporalmente los controles en las fronteras interiores, los Estados miembros deben seguir estando obligados a presentar al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión un informe sobre el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, una vez hayan suprimido los controles. Cuando los controles se mantengan en vigor durante períodos de tiempo prolongados, dicho informe también debe presentarse a los doce meses, y posteriormente cada año si se mantienen excepcionalmente los controles, mientras estos se mantengan. El informe debe exponer, en particular, la evaluación inicial y de seguimiento de la necesidad de los controles en las fronteras interiores y el respeto de los criterios para el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores. La Comisión debe adoptar un modelo en un acto de ejecución y ponerlo a disposición en línea.
- (46) Al aplicar el presente Reglamento, los Estados miembros no discriminarán a las personas por razones de sexo, raza u origen étnico, religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual.
- (47) Las autoridades competentes harán uso de sus facultades para llevar a cabo inspecciones dentro de su territorio y aplicar los procedimientos pertinentes respetando plenamente las normas sobre protección de datos con arreglo al Derecho de la Unión. El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo o la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo se aplican al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades nacionales competentes a efectos del presente Reglamento, en sus respectivos ámbitos de aplicación.
- (48) El objetivo del presente Reglamento es reforzar el funcionamiento del espacio Schengen. Este objetivo no puede ser alcanzado por los Estados miembros por sí solos. Por consiguiente, es preciso modificar las normas establecidas a nivel de la

Unión. Así pues, la Unión puede adoptar medidas de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.

- (49) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción del presente Reglamento y no queda vinculada por este ni sujeta a su aplicación. Dado que el presente Reglamento desarrolla el acervo de Schengen, Dinamarca decidirá, de conformidad con el artículo 4 de dicho Protocolo, dentro de un período de seis meses a partir de que el Consejo haya tomado una medida sobre el presente Reglamento, si lo incorpora a su Derecho nacional.
- (50) El presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en las que Irlanda no participa de conformidad con la Decisión 2002/192/CE del Consejo⁴⁷. Por tanto, Irlanda no participa en su adopción y no queda vinculada por él ni sujeta a su aplicación.
- (51) Por lo que respecta a Islandia y a Noruega, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea, la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen⁴⁸, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, punto A, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo⁴⁹.
- (52) Por lo que respecta a Suiza, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen⁵⁰, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, punto A, de la Decisión 1999/437/CE⁵¹, en relación con el artículo 3 de la Decisión 2008/146/CE del Consejo⁵².
- (53) Por lo que respecta a Liechtenstein, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la

⁴⁷ Decisión 2002/192/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2002, sobre la solicitud de Irlanda de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen (DO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

⁴⁸ DO L 176 de 10.7.1999, p. 36.

⁴⁹ Decisión 1999/437/CE del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO L 176 de 10.7.1999, p. 31).

⁵⁰ DO L 53 de 27.2.2008, p. 52.

⁵¹ Decisión 1999/437/CE del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO L 176 de 10.7.1999, p. 31).

⁵² Decisión 2008/146/CE del Consejo, de 28 de enero de 2008, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, la aplicación y el desarrollo del acervo de Schengen (DO L 53 de 27.2.2008, p. 1).

Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, la aplicación y el desarrollo del acervo de Schengen⁵³, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, punto A, de la Decisión 1999/437/CE, leído en relación con el artículo 3 de la Decisión 2011/350/UE del Consejo⁵⁴.

- (54) El presente Reglamento se entiende sin perjuicio de la aplicación de la Directiva 2004/38/CE⁵⁵.
- (55) El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- (56) Procede, por lo tanto, modificar el Reglamento (UE) n.º 2016/399 y la Directiva 2008/115/CE en consecuencia.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

El Reglamento (UE) n.º 2016/399 queda modificado como sigue:

- 1) El artículo 2 se modifica como sigue:
 - a) el punto 12 se sustituye por el texto siguiente:

12. «vigilancia de fronteras»: la vigilancia de las fronteras entre los pasos fronterizos y la vigilancia de estos últimos fuera de los horarios de apertura establecidos, incluidas las medidas preventivas para detectar e impedir el cruce no autorizado de la frontera o la elusión de las inspecciones fronterizas.
 - b) se añaden los siguientes puntos 27 a 30:

27. «instrumentalización de migrantes»: una situación en la que un tercer país instiga flujos migratorios irregulares hacia la Unión, fomentando o facilitando activamente el desplazamiento de nacionales de terceros países a las fronteras exteriores bien desde su propio territorio, bien hacia su propio territorio y, a partir de ahí, hacia dichas fronteras exteriores, cuando tales acciones sean indicativas de una intención de un tercer país de desestabilizar a la Unión o a un Estado miembro, y siempre que la naturaleza de tales acciones pueda poner en peligro funciones esenciales del Estado, incluida su integridad territorial, el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de su seguridad nacional.

⁵³ DO L 160 de 18.6.2011, p. 21.

⁵⁴ Decisión 2011/350/UE del Consejo, de 7 de marzo de 2011, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, la aplicación y el desarrollo del acervo de Schengen, sobre la supresión de controles en las fronteras internas y la circulación de personas (DO L 160 de 18.6.2011, p. 19).

⁵⁵ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

28. «viaje esencial»: viaje relacionado con una función o necesidad esencial, teniendo en cuenta cualesquiera obligaciones internacionales aplicables de la Unión y de los Estados miembros enumeradas en el anexo XI;

29. «viaje no esencial»: viaje con otros fines que los viajes esenciales;

30. «centros de transporte»: aeropuertos, puertos marítimos o fluviales, estaciones de tren o autobuses.»

2) En el artículo 5, se añade un nuevo apartado 4:

«4. En una situación de instrumentalización de los migrantes, los Estados miembros podrán limitar el número de pasos fronterizos notificados con arreglo al apartado 1 o sus horas de apertura cuando las circunstancias así lo exijan.

Toda limitación adoptada con arreglo al párrafo primero se aplicará de manera proporcionada y teniendo plenamente en cuenta los derechos de:

a) los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión;

b) los nacionales de terceros países residentes de larga duración en virtud de la Directiva 2003/109/CE del Consejo⁵⁶ y las personas que tengan derecho a residir en virtud de otros instrumentos de la Unión o del Derecho nacional, o que sean titulares de visados nacionales de larga duración, así como los miembros de sus familias respectivas;

c) los nacionales de terceros países que soliciten protección internacional.»

3) El artículo 13 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 13

Vigilancia de fronteras

1. La vigilancia de las fronteras tiene por objeto principal detectar e impedir el cruce no autorizado de la frontera, luchar contra la delincuencia transfronteriza y adoptar medidas contra las personas que hayan cruzado la frontera ilegalmente.

Toda persona que haya cruzado una frontera ilegalmente y que no tenga derecho de estancia en el territorio del Estado miembro de que se trate será detenida y sometida a unos procedimientos conformes a la Directiva 2008/115/CE.

2. La guardia de fronteras vigilará las fronteras con unidades fijas o móviles.

La vigilancia se efectuará de tal manera que impida el paso fronterizo no autorizado de personas entre pasos fronterizos y las disuada de hacerlo, así como que se sustraigan a las inspecciones en los pasos fronterizos.

3. La guardia de fronteras realizará la vigilancia entre los pasos fronterizos con efectivos y métodos adaptados a los riesgos y amenazas existentes o previstos, y cambiando con frecuencia y de manera inopinada los períodos de vigilancia y

⁵⁶

Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO L 16 de 23.1.2004, p. 44).

otros métodos o técnicas, de modo que el cruce no autorizado de la frontera sea efectivamente detectado o impedido.

4. Se confiará la vigilancia a unidades fijas o móviles que cumplirán su misión patrullando o situándose en puntos conocidos o que se consideren de riesgo, con objeto de impedir el cruce no autorizado de la frontera o detener a las personas que crucen ilegalmente la frontera. Para la vigilancia podrá recurrirse asimismo a medios técnicos, incluidos los medios electrónicos, equipos y sistemas de vigilancia.
5. En una situación de instrumentalización de migrantes, el Estado miembro de que se trate intensificará la vigilancia de las fronteras cuanto sea necesario para hacer frente al aumento de la amenaza. En particular, el Estado miembro reforzará, de manera adecuada, los recursos y medios técnicos para impedir el cruce no autorizado de la frontera.

Esos medios técnicos podrán incluir tecnologías modernas, como drones y sensores de movimiento, así como unidades móviles para impedir el cruce no autorizado de las fronteras de la Unión.

6. Sin perjuicio del apoyo que la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas pueda prestar a los Estados miembros, en caso de situación de instrumentalización de migrantes, la Agencia podrá llevar a cabo una evaluación de la vulnerabilidad con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10, apartado 1, letra c), y el artículo 32 del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵⁷, con vistas a proporcionar el apoyo necesario al Estado miembro de que se trate.

Sobre la base de los resultados de dicha evaluación o de cualquier otra evaluación de vulnerabilidad pertinente, o de la atribución de un nivel de impacto crítico a la sección de la frontera exterior de que se trate en el sentido del artículo 35, apartado 1, letra d), del Reglamento (UE) 2019/1896, el director ejecutivo de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas hará recomendaciones, de conformidad con el artículo 41, apartado 1, de dicho Reglamento, a cualquier Estado miembro afectado.

7. Se facultará a la Comisión para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 37 en lo referente a medidas adicionales que regulen la vigilancia, incluido el desarrollo de normas para la vigilancia de las fronteras, en particular el uso de tecnologías de vigilancia y control en las fronteras exteriores, teniendo en cuenta el tipo de fronteras, los niveles de impacto atribuidos a cada sección de la frontera exterior de conformidad con el artículo 34 del Reglamento (UE) 2019/1896 y otros factores pertinentes.».
- 4) El capítulo V pasa a denominarse como se indica a continuación: «Medidas específicas relativas a las fronteras exteriores»

En el capítulo V, se inserta el artículo 21 *bis* siguiente:

⁵⁷

Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DO L 295 de 14.11.2019, p. 1).

«Artículo 21 bis
Restricciones a los viajes a la Unión Europea

1. El presente artículo se aplicará a aquellas situaciones en las que el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades o la Comisión detecten la existencia en uno o varios terceros países de una enfermedad infecciosa que pueda convertirse en epidemia, tal como se define en los instrumentos pertinentes de la Organización Mundial de la Salud.
2. El Consejo, sobre la base de una propuesta de la Comisión, podrá adoptar un reglamento de ejecución que establezca restricciones temporales a los viajes a los Estados miembros.

Estas restricciones temporales de viaje pueden incluir restricciones a la entrada en los Estados miembros y otras medidas que se consideren necesarias para la protección de la salud pública en el espacio sin controles en las fronteras interiores, por ejemplo, pruebas diagnósticas, cuarentena y autoaislamiento.

3. Las siguientes categorías de personas estarán exentas de las restricciones de entrada, independientemente del objeto de su viaje:
 - a) los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión;
 - b) los nacionales de terceros países residentes de larga duración en virtud de la Directiva 2003/109/CE, y las personas que tengan derecho a residir en virtud de otros instrumentos del Derecho de la Unión o del Derecho nacional, o que sean titulares de visados nacionales de larga duración, así como los miembros de sus familias respectivas.
4. El reglamento de ejecución a que se refiere el apartado 1, cuando proceda:
 - a) definirá las categorías de personas que realizan viajes no esenciales que quedan exentas de cualquier restricción aplicable a los viajes;
 - b) determinará las zonas geográficas o terceros países desde los cuales los viajes no esenciales pueden estar sujetos a restricciones o exenciones de restricciones, teniendo en cuenta la situación particular de las zonas o países afectados, sobre la base de una metodología y criterios objetivos, incluida, en particular, la situación epidemiológica;
 - c) establecerá las condiciones en las que los viajes no esenciales a que se refieren las letras a) y b) podrán ser restringidos o estar exentos de restricciones, incluidas las pruebas que deban presentarse en apoyo de la exención y las condiciones relativas a la duración y la naturaleza de la estancia en las zonas o países a que se refiere la letra b);
 - d) establecerá las condiciones en las que podrán imponerse restricciones de viaje, con carácter excepcional, a las personas que realicen viajes esenciales, en caso de que la situación epidemiológica empeore rápidamente y, en particular, cuando se haya detectado una variante de preocupación o una variante de interés.
5. Las restricciones a los viajes esenciales a que se refiere el apartado 4, letra d), no podrán incluir restricciones de entrada para los viajeros enumerados en el inciso i) y en los incisos iv) a viii) del anexo XI.».

- 5) El artículo 23 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 23
Ejercicio de la autoridad pública

La ausencia de control en las fronteras interiores no afectará:

- a) al ejercicio de las competencias de policía u otras competencias públicas de las autoridades competentes de los Estados miembros en su territorio, incluidas sus zonas fronterizas interiores, que les confiere su Derecho nacional, en la medida en que el ejercicio de tales competencias no tenga un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas;

El ejercicio de sus competencias por parte de las autoridades competentes no podrá, en particular, considerarse equivalente al ejercicio de las inspecciones fronterizas cuando las medidas:

- i) no tengan como objetivo el control de fronteras,
- ii) estén basadas en información general y en la experiencia de las autoridades competentes sobre posibles amenazas para la seguridad pública o el orden público y tengan como objetivo, en particular:
- combatir la delincuencia transfronteriza;
 - luchar contra la residencia o la estancia irregular, relacionadas con la migración irregular; o
 - contener la propagación de una enfermedad infecciosa que puede convertirse en epidemia detectada por el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades;
- iii) estén concebidas y se ejecuten de un modo claramente diferenciado de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores, incluso cuando se lleven a cabo en centros de transporte o directamente a bordo de servicios de viajeros, y cuando estén basadas en análisis de riesgo;
- iv) se lleven a cabo, cuando proceda, sirviéndose de tecnologías de seguimiento y vigilancia generalmente utilizadas en el territorio, con el fin de hacer frente a las amenazas para la seguridad pública o el orden público, tal como se establece en el inciso ii);
- b) a la posibilidad de que un Estado miembro realice inspecciones de seguridad a las personas en los centros de transporte, efectuadas por las autoridades competentes en virtud del Derecho interno de cada Estado miembro, por las autoridades competentes de los propios centros de transporte o por los transportistas, siempre que estas inspecciones se efectúen también sobre las personas que viajen dentro de un Estado miembro;
- c) a la posibilidad de que un Estado miembro establezca en su Derecho interno la obligación de poseer o llevar consigo documentos;
- d) a la posibilidad de que un Estado miembro imponga por ley la obligación de los nacionales de terceros países de declarar su presencia en su territorio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania

y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (en lo sucesivo, «Convenio de Schengen»);

- e) a las inspecciones por motivos de seguridad de los datos de los pasajeros mediante la consulta de las bases de datos pertinentes sobre personas que viajen por el espacio sin controles en las fronteras interiores, que puedan ser efectuadas por las autoridades competentes con arreglo al Derecho aplicable.».

- 6) Se inserta el artículo 23 *bis* siguiente:

«Artículo 23 *bis*

Procedimiento para trasladar a las personas detenidas en las fronteras interiores

- 1. El presente artículo se aplicará a la detención de un nacional de un tercer país en las cercanías de las fronteras interiores, cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:
 - a) el nacional de un tercer país en cuestión no cumpla o haya dejado de cumplir las condiciones de entrada establecidas en el artículo 6, apartado 1;
 - b) el nacional de un tercer país no esté amparado por la excepción establecida en el artículo 6, apartado 5, letra a);
 - c) el nacional de un tercer país sea detenido como parte de la cooperación policial operativa transfronteriza, en particular durante las patrullas policiales conjuntas;
 - d) existan indicios claros de que el nacional de un tercer país haya llegado directamente de otro Estado miembro, sobre la base de la información inmediatamente disponible para las autoridades que realicen la detención, como las declaraciones de la persona interesada, los documentos de identidad, viaje u otros documentos encontrados a dicha persona, o los resultados de búsquedas realizadas en las bases de datos nacionales y de la Unión pertinentes.
- 2. Las autoridades competentes del Estado miembro podrán decidir, sobre la base de la constatación de que el nacional de un tercer país de que se trate no tiene derecho a permanecer en su territorio, trasladar inmediatamente a la persona al Estado miembro desde el que haya entrado o intentado entrar, de conformidad con el procedimiento establecido en el anexo XII.
- 3. Cuando un Estado miembro aplique el procedimiento a que se refiere el apartado 2, el Estado miembro receptor deberá adoptar todas las medidas necesarias para recibir al nacional de un tercer país de que se trate de conformidad con los procedimientos establecidos en el anexo XII.
- 4. A partir de [*un año después de la entrada en vigor del presente Reglamento*] y anualmente a partir de entonces, los Estados miembros presentarán a la Comisión los datos registrados de conformidad con el anexo XII, punto 3, relativos a la aplicación de los apartados 1, 2 y 3.».

- 7) El párrafo primero del artículo 24 se sustituye por el texto siguiente:

«Los Estados miembros eliminarán todos los obstáculos al tráfico fluido a través de puestos fronterizos de carretera situados en las fronteras interiores, en particular, los

límites de velocidad que no estén basados exclusivamente en consideraciones de seguridad vial o no sean necesarios para el uso de las tecnologías a que se refiere el artículo 23, letra a), inciso iv).»

8) El artículo 25 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 25

Marco general para el restablecimiento temporal o la prórroga de controles fronterizos en las fronteras interiores

1. Cuando, en el espacio sin controles en las fronteras interiores, exista una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro, dicho Estado miembro podrá restablecer excepcionalmente los controles fronterizos en partes específicas o en la totalidad de sus fronteras interiores.

Podrá considerarse que una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior se deriva, en particular, de:

- a) actividades relacionadas con el terrorismo o la delincuencia organizada;
- b) emergencias de salud pública a gran escala;
- c) una situación caracterizada por movimientos a gran escala no autorizados de nacionales de terceros países entre los Estados miembros, que ponga en peligro el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores;
- d) acontecimientos internacionales de gran magnitud o de gran relevancia, como acontecimientos deportivos, comerciales o políticos.

2. Los controles fronterizos solo podrán restablecerse de conformidad con los artículos 25 *bis* y 28 cuando un Estado miembro haya determinado que tal medida es necesaria y proporcionada, teniendo en cuenta los criterios mencionados en el artículo 26, apartado 1, y, en caso de que dichos controles se prolonguen, también los criterios a que se refiere el artículo 26, apartado 2. Además, los controles fronterizos podrán restablecerse de conformidad con el artículo 29, teniendo en cuenta los criterios mencionados en el artículo 30.

En todos los casos, los controles fronterizos en las fronteras interiores se restablecerán como medida de último recurso. La amplitud y la duración del restablecimiento temporal de los controles fronterizos no excederán de lo que sea estrictamente necesario para responder a la grave amenaza detectada.

3. Cuando persista la misma amenaza, los controles fronterizos en las fronteras interiores podrán prorrogarse de conformidad con los artículos 25 *bis*, 28 o 29.

Se considerará que existe la misma amenaza cuando la justificación aducida por el Estado miembro para prorrogar los controles fronterizos se base en la determinación de la continuidad de la misma amenaza que había justificado el restablecimiento inicial de los controles fronterizos.»

9) A continuación del artículo 25, se inserta un nuevo artículo 25 *bis*:

«Artículo 25 *bis*

Procedimiento en los casos que requieran una actuación debido a acontecimientos imprevisibles o previsibles

1. Cuando la amenaza al orden público o la seguridad interior de un Estado miembro sea imprevisible y exija una actuación inmediata, el Estado miembro podrá, con carácter excepcional, restablecer inmediatamente los controles fronterizos en las fronteras interiores.
2. El Estado miembro, en el momento preciso en que restablezca los controles fronterizos con arreglo al apartado 1, notificará a la Comisión y a los demás Estados miembros el restablecimiento de los controles fronterizos, de conformidad con el artículo 27, apartado 1.
3. A efectos del apartado 1, los controles fronterizos en las fronteras interiores podrán restablecerse inmediatamente durante un período limitado de hasta un mes. Si la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior persiste más allá de ese período, el Estado miembro podrá prorrogar los controles fronterizos en las fronteras interiores durante períodos adicionales, hasta una duración máxima que no supere los tres meses.
4. Cuando en un Estado miembro sea previsible una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, este se lo notificará a la Comisión y a los demás Estados miembros de conformidad con el artículo 27, apartado 1, con al menos cuatro semanas de antelación con respecto al restablecimiento previsto de los controles fronterizos, o en un plazo más corto si las circunstancias que dan lugar a la necesidad de restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores se conocen en un plazo inferior a cuatro semanas con respecto a la fecha prevista del restablecimiento.
5. A efectos del apartado 4, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27, *bis*, apartado 4, los controles fronterizos en las fronteras interiores podrán restablecerse durante un período de hasta seis meses. Cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior persista más allá de ese período, el Estado miembro podrá prorrogar los controles fronterizos en las fronteras interiores durante períodos renovables de hasta seis meses.

Toda prórroga se notificará a la Comisión y a los demás Estados miembros de conformidad con el artículo 27 y dentro de los plazos mencionados en el apartado 4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 *bis*, apartado 5, la duración máxima de los controles fronterizos en las fronteras interiores no podrá ser superior a dos años.

6. El período a que se refiere el apartado 5 no incluirá los períodos a que se refiere el apartado 3.».
- 10) El artículo 26 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 26

Criterios para el restablecimiento temporal y la prórroga de controles fronterizos en las fronteras interiores

1. Para determinar si el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores es necesario y proporcionado de conformidad con el artículo 25, los Estados miembros considerarán, en particular:
 - a) la idoneidad de la medida de restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, teniendo en cuenta la naturaleza de la amenaza grave

detectada y, en particular, si el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores puede responder correctamente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior;

- b) las repercusiones probables de tal medida en:
- la circulación de personas dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores y
 - el funcionamiento de las regiones transfronterizas, teniendo en cuenta los fuertes vínculos sociales y económicos que existen entre ellas.

2. Cuando un Estado miembro decida prorrogar los controles fronterizos en las fronteras interiores de conformidad con el artículo 25 *bis*, apartado 5, evaluará también en detalle si los objetivos perseguidos por dicha prórroga podrían alcanzarse mediante:

- a) el uso de medidas alternativas, como inspecciones proporcionadas realizadas en el contexto del ejercicio legítimo de las competencias a que se refiere el artículo 23, letra a);
- b) el uso de los procedimientos establecidos en el artículo 23 *bis*;
- c) formas de cooperación policial previstas en el Derecho de la Unión, incluidas las relativas a patrullas conjuntas, operaciones conjuntas, equipos conjuntos de investigación, persecuciones transfronterizas o vigilancia transfronteriza.

3. Cuando se hayan restablecido o prorrogado los controles fronterizos en las fronteras interiores, los Estados miembros afectados velarán, en caso necesario, por que vayan acompañados de medidas adecuadas que mitiguen los efectos del restablecimiento de los controles fronterizos sobre las personas y el transporte de mercancías, prestando especial atención a las regiones transfronterizas.».

11) El artículo 27 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 27

Notificación del restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores y evaluación de riesgos

1. Las notificaciones de los Estados miembros sobre el restablecimiento o la prórroga de los controles en las fronteras interiores contendrán la siguiente información:

- a) los motivos del restablecimiento o la prórroga, con inclusión de todos los datos pertinentes para precisar los acontecimientos que representen una amenaza grave para su orden público o seguridad interior;
- b) el alcance del restablecimiento o la prórroga previstos, precisando la o las partes de la o las fronteras interiores en las que debe restablecerse o prorrogarse el control;
- c) la denominación de los pasos fronterizos autorizados;
- d) la fecha y la duración del restablecimiento o la prórroga previstos;
- e) las consideraciones sobre la necesidad y proporcionalidad a que se refiere el artículo 26, apartado 1, y, en caso de prórroga, el artículo 26, apartado 2;
- f) cuando proceda, las medidas que deban adoptar los demás Estados miembros.

Podrán presentar conjuntamente una notificación dos o más Estados miembros.

La notificación se presentará de conformidad con un modelo que establecerá la Comisión mediante un acto de ejecución y estará disponible en línea. Ese acto de ejecución se adoptará de acuerdo con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 38, apartado 2.».

2. Cuando los controles fronterizos hayan estado en vigor durante seis meses de conformidad con el artículo 25 *bis*, apartado 4, toda notificación posterior de prórroga de dichos controles incluirá una evaluación de riesgos. La evaluación de riesgos presentará la escala y la evolución prevista de la amenaza grave detectada, en particular, cuánto tiempo se prevé que persista y qué secciones de las fronteras interiores podrían verse afectadas, así como información sobre sus medidas de coordinación con los demás Estados miembros afectados o que puedan verse afectados por dichas medidas.
3. Cuando el restablecimiento de los controles fronterizos o su prórroga se refiera a los movimientos no autorizados a gran escala a que hace referencia el artículo 25, apartado 1, letra b), la evaluación de riesgos también proporcionará información sobre la escala y las tendencias de dichos movimientos no autorizados, incluida cualquier información obtenida de las agencias pertinentes de la UE en consonancia con sus respectivos mandatos y análisis de datos de los sistemas de información pertinentes.
4. A petición de la Comisión, el Estado miembro de que se trate facilitará cualquier información adicional, en particular sobre las medidas de coordinación con los Estados miembros afectados por la prórroga prevista de los controles fronterizos en las fronteras interiores, así como la información adicional necesaria para evaluar el posible uso de las medidas contempladas en el artículo 23 y el artículo 23 *bis*.
5. Cuando sea necesario y de conformidad con el Derecho nacional, los Estados miembros que presenten una notificación en cumplimiento de los apartados 1 o 2 podrán decidir clasificar la totalidad de la información o partes de ella.

Esta clasificación no impedirá el acceso a la información, a través de canales adecuados y seguros de cooperación policial, por parte de los demás Estados miembros afectados por el restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores.».

- 12) Se inserta el artículo 27 *bis* siguiente:

«Artículo 27 bis

Consulta con los Estados miembros y dictamen de la Comisión

1. Tras la recepción de las notificaciones, presentadas de conformidad con el artículo 27, apartado 1, la Comisión podrá establecer un proceso de consulta, cuando proceda, que incluya reuniones conjuntas entre el Estado miembro que tenga previsto restablecer o prorrogar el control fronterizo en las fronteras interiores, y los demás Estados miembros, especialmente los directamente afectados por dichas medidas, y las agencias pertinentes de la Unión.

La consulta se referirá, en particular, a la amenaza detectada para el orden público o la seguridad interior, a la pertinencia del restablecimiento previsto de los controles fronterizos, teniendo en cuenta la idoneidad de medidas alternativas, así como a las

formas de garantizar la aplicación de la cooperación mutua entre los Estados miembros en relación con los controles fronterizos restablecidos.

El Estado miembro que prevea restablecer o prorrogar los controles fronterizos en las fronteras interiores tendrá en cuenta en la mayor medida posible los resultados de tal consulta al realizar los controles fronterizos en las fronteras interiores.

2. Tras la recepción de las notificaciones, presentadas en relación con el restablecimiento o la prórroga de los controles fronterizos en las fronteras interiores, la Comisión o cualquier otro Estado miembro podrán, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72 del TFUE, emitir un dictamen si, sobre la base de la información contenida en la notificación y la evaluación de riesgos, en su caso, o en cualquier otra información adicional, albergan dudas sobre la necesidad o proporcionalidad del restablecimiento o la prórroga previstos de los controles fronterizos en las fronteras interiores.
 3. Una vez recibidas las notificaciones presentadas en relación con una prórroga de los controles fronterizos en las fronteras interiores con arreglo al artículo 25 *bis*, apartado 4, que implique la continuación de los controles fronterizos en las fronteras interiores durante un total de dieciocho meses, la Comisión emitirá un dictamen sobre la necesidad y proporcionalidad de dichos controles.
 4. Cuando se emita un dictamen contemplado en los apartados 2 o 3, la Comisión podrá establecer un proceso de consulta para debatirlo con los Estados miembros. Cuando la Comisión o un Estado miembro emita un dictamen en el que manifieste su preocupación por la necesidad o proporcionalidad de restablecer los controles en las fronteras interiores, la Comisión iniciará dicho proceso.
 5. Cuando un Estado miembro considere que existen situaciones excepcionales que justifican la continuación de los controles en las fronteras interiores después del período máximo mencionado en el artículo 25, apartado 5, lo notificará a la Comisión de conformidad con el artículo 27, apartado 2. La nueva notificación del Estado miembro justificará la persistencia de la amenaza para el orden público o la seguridad interior, teniendo en cuenta el dictamen de la Comisión emitido con arreglo al apartado 3. La Comisión emitirá un dictamen de seguimiento.».
- 13) El artículo 28 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 28

Mecanismo específico en caso de que la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior ponga en peligro el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores

1. Cuando la Comisión compruebe que la misma amenaza grave para la seguridad interior o el orden público afecta a la mayoría de los Estados miembros, poniendo en peligro el funcionamiento general del espacio sin fronteras interiores, podrá presentar una propuesta al Consejo para que este adopte una decisión de ejecución por la que se autorice el restablecimiento de los controles fronterizos por parte de los Estados miembros cuando las medidas disponibles contempladas en los artículos 23 y 23 *bis* no sean suficientes para responder a la amenaza.

2. La decisión abarcará un período de hasta seis meses y podrá renovarse, a propuesta de la Comisión, durante períodos adicionales de hasta seis meses mientras persista la amenaza, teniendo en cuenta la revisión a que se refiere el apartado 5.
3. Cuando los Estados miembros restablezcan o prorroguen los controles fronterizos debido a la amenaza a que se refiere el apartado 1, dichos controles se basarán, a partir de la entrada en vigor de la decisión del Consejo, en dicha decisión.
4. La decisión del Consejo contemplada en el apartado 1 también hará referencia a las medidas atenuantes adecuadas que se establecerán a nivel nacional y de la Unión con el fin de minimizar las repercusiones del restablecimiento de los controles fronterizos.
5. La Comisión revisará la evolución de la amenaza detectada, así como las repercusiones de las medidas adoptadas de conformidad con la decisión del Consejo contemplada en el apartado 1, con el fin de evaluar si las medidas siguen estando justificadas.
6. Los Estados miembros notificarán inmediatamente a la Comisión y a los demás Estados miembros en el Consejo un restablecimiento de los controles en las fronteras interiores de conformidad con la decisión contemplada en el apartado 1.
7. La Comisión podrá formular una recomendación, indicando otras medidas contempladas en los artículos 23 y 23 *bis* que puedan complementar los controles en las fronteras interiores o ser más adecuadas para responder a la amenaza detectada para la seguridad interior o el orden público a que se refiere el apartado 1.».

14) El artículo 31 se modifica como sigue:

- a) el artículo 31 pasa a ser el apartado 1;
- b) se añade el apartado 2 siguiente:

«2. Cuando un Estado miembro notifique a la Comisión y a los demás Estados miembros el restablecimiento de los controles fronterizos de conformidad con el artículo 27, apartado 1, informará al mismo tiempo al Parlamento Europeo y al Consejo de lo siguiente:

- a) los detalles de las fronteras interiores en las que deben restablecerse los controles fronterizos;
- b) las razones del restablecimiento propuesto;
- c) la denominación de los pasos fronterizos autorizados;
- d) la fecha y la duración del restablecimiento previsto;
- e) cuando proceda, las medidas que deban adoptar los demás Estados miembros.

3. La información facilitada podrá estar sujeta a clasificación de información por parte de los Estados miembros de conformidad con el artículo 27, apartado 4.

Los Estados miembros no estarán obligados a facilitar toda la información a que se refiere el apartado 2 en casos justificados por razones de seguridad pública.

El tratamiento de la información como clasificada no excluirá que la Comisión la ponga a disposición del Parlamento Europeo. La transmisión y tratamiento de la información y los documentos que se transmitan al Parlamento Europeo en virtud del

presente artículo se ajustarán a las normas aplicables a la transmisión y la gestión de información clasificada entre el Parlamento Europeo y la Comisión.».

- 15) El artículo 33 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 33

Informe sobre el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores

1. En el plazo de cuatro semanas desde el levantamiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, los Estados miembros que hayan realizado controles fronterizos en las fronteras interiores presentarán un informe al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión sobre el restablecimiento y, si procede, la prórroga, de los controles fronterizos en las fronteras interiores.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, cuando los controles fronterizos se prorroguen con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 *bis*, apartado 5, el Estado miembro de que se trate presentará un informe al expirar los doce meses y, posteriormente, cada doce meses, en caso de que excepcionalmente se mantengan los controles fronterizos.
3. El informe describirá, en particular, la evaluación inicial y de seguimiento de la necesidad de los controles fronterizos y el respeto de los criterios contemplados en el artículo 26, el funcionamiento de las inspecciones, la cooperación práctica con los Estados miembros vecinos, las repercusiones que haya tenido sobre la circulación de las personas, en particular en las regiones transfronterizas, y la eficacia del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, incluida una evaluación *a posteriori* de la proporcionalidad del restablecimiento de los controles fronterizos.
4. La Comisión adoptará un modelo uniforme para dicho informe y lo pondrá a disposición en línea.
5. La Comisión podrá emitir un dictamen sobre dicha evaluación *a posteriori* del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en una o más fronteras interiores o en partes de las mismas.
6. La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo, al menos anualmente, un informe sobre el funcionamiento del espacio sin controles fronterizos en las fronteras interiores titulado «informe sobre el estado de Schengen». Dicho informe incluirá una lista de todas las decisiones de restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores que se hayan adoptado durante el año de que se trate. También incluirá información sobre las tendencias en el espacio Schengen en lo que respecta a los movimientos no autorizados de nacionales de terceros países, teniendo en cuenta la información disponible de las agencias pertinentes de la Unión, el análisis de datos de los sistemas de información pertinentes y una evaluación de la necesidad y proporcionalidad del restablecimiento de controles fronterizos en el período cubierto por dicho informe.».

- 16) En el artículo 39, apartado 1, se añade la letra h) siguiente:

«h) las zonas administrativas locales consideradas regiones transfronterizas, así como cualquier cambio pertinente en las mismas.».

- 17) Se añade el artículo 42 *ter* siguiente:

«Artículo 42 ter

Notificación de regiones transfronterizas

A más tardar [dos meses después de la entrada en vigor del presente Reglamento], los Estados miembros notificarán a la Comisión las zonas de su territorio consideradas regiones transfronterizas.

Los Estados miembros informarán asimismo a la Comisión de cualquier cambio relevante al respecto.»

18) Se añade el siguiente anexo XI:

«ANEXO XI

Viajes esenciales

Las funciones o necesidades esenciales contempladas el artículo 2, punto 23), se refieren a los desplazamientos por cualquiera de las siguientes funciones o necesidades:

- i. profesionales de la salud, investigadores sanitarios y profesionales de asistencia a los ancianos;
- ii. trabajadores fronterizos;
- iii. personal de transporte;
- iv. diplomáticos, personal de organizaciones internacionales y personas invitadas por estas cuya presencia física sea necesaria para el buen funcionamiento de dichas organizaciones, militares, trabajadores humanitarios y personal de protección civil, en el ejercicio de sus funciones;
- v. pasajeros en tránsito;
- vi. pasajeros que viajen por motivos familiares imperativos;
- vii. marinos;
- viii. personas que necesiten protección internacional o necesiten protección por otras razones humanitarias.»

19) Se añade un nuevo anexo XII:

«ANEXO XII

PARTE A

Procedimiento para trasladar a las personas detenidas en las fronteras interiores

1. Las decisiones indicarán los motivos por los que se declara que una persona no tiene derecho de estancia. Surtirán efecto inmediatamente.
2. La decisión se dictará por medio de un formulario estándar, que figura en la parte B, cumplimentado por la autoridad nacional competente.

El formulario estándar cumplimentado se entregará al nacional de un tercer país de que se trate, quien acusará recibo de la decisión mediante la firma del formulario y recibirá una copia del formulario firmado.

Si el nacional de un tercer país se negase a firmar el formulario estándar, la autoridad competente consignará este extremo en la parte del formulario correspondiente a «Observaciones»;

3. Las autoridades nacionales que dicten una decisión de denegación de entrada registrarán los datos siguientes:
 - a) en la medida en que puedan ser establecidos por ellas, la identidad y la nacionalidad del nacional de un tercer país de que se trate;
 - b) las referencias del documento de identidad, caso de haberlas;
 - c) cuando se disponga de ellas, copias de cualquier documento o dato relativo a la identidad o nacionalidad del nacional del tercer país de que se trate, en combinación con las bases de datos nacionales y de la Unión pertinentes;
 - d) los motivos de la denegación;
 - e) la fecha de la denegación;
 - f) los Estados miembros a los que se haya devuelto al nacional de un tercer país.
4. Las autoridades nacionales que dicten una decisión de denegación de entrada recabarán los datos siguientes:
 - a) el número de personas a las que se deniega la entrada;
 - b) el número de personas a las que se deniega la estancia;
 - c) el número de personas devueltas;
 - d) el Estado o Estados miembros a los que se devolvió a las personas;
 - e) cuando se disponga de esta información, la nacionalidad de los nacionales de terceros países detenidos;
 - f) los motivos para la denegación de entrada y estancia;
 - g) el tipo de frontera, tal como se especifica en el artículo 2, punto 1, del Reglamento (UE) 2016/399, a la que fueron devueltos los nacionales del tercer país.
5. Las personas a las que se deniegue la entrada o el derecho de estancia tienen derecho a recurrir esta decisión. Los recursos se registrarán por el Derecho nacional. Se entregará asimismo al nacional del tercer país una indicación escrita sobre los puntos de contacto en los que puede obtener información sobre representantes competentes para actuar en su nombre de conformidad con el Derecho nacional, en un idioma que este entienda, o que sea razonable suponer que entiende. La incoación del recurso no tendrá efecto suspensivo.
6. Las autoridades facultadas en virtud del Derecho nacional velarán por que el nacional de un tercer país objeto de una decisión de denegación sea trasladado a las autoridades competentes del Estado miembro vecino inmediatamente y en un plazo máximo de 24 horas. Las autoridades facultadas en virtud del Derecho nacional del Estado miembro vecino cooperarán con las autoridades del Estado miembro a tal fin.
7. Si el nacional de un tercer país que haya sido objeto de una decisión contemplada en el apartado 1 hubiera sido transportado a la frontera por un transportista, la autoridad local responsable podrá:
 - a) ordenar al transportista que vuelva a hacerse cargo inmediatamente de dicho nacional de un tercer país y su transporte hacia el Estado miembro a partir del cual hubiera sido transportado;

- b) hasta el momento del retorno del pasajero, adoptar, teniendo en cuenta las circunstancias locales y de conformidad con el Derecho nacional, las medidas adecuadas para evitar la entrada ilícita de los nacionales de terceros países a los que se les haya denegado la entrada.

PARTE B

Formulario estándar para trasladar a las personas detenidas en las fronteras interiores

	Estado
Logotipo del Estado (Servicio encargado)	

_____ (1)	
PROCEDIMIENTO DE TRASLADO EN LA FRONTERA INTERIOR	
El día _____ a las _____ horas, en el lugar (indíquese el tipo de frontera interior cercana u otra información pertinente relacionada con la detención por una patrulla conjunta) _____	
Ante	el agente abajo firmante, comparece:

Datos personales (en función de la disponibilidad)	
Apellido(s)	Nombre

Nacido/a el día	en _____ Sexo _____
De nacionalidad _____ Residente en _____	
Que se identifica mediante el _____ nº _____	
Expedido en _____ el día _____	
Provisto del visado, caso de haberlo, nº _____ y tipo _____ expedido por _____	
válido desde _____ hasta _____	
Por un período de _____ días: _____	
Procedente de _____, por _____ (indíquese el medio de transporte empleado, por ejemplo número de vuelo), a quien se comunica que no tiene derecho de estancia en el país y será trasladado a _____ con arreglo a ((<i>remisión al Derecho interno vigente</i>)), por los siguientes motivos:	
<input type="checkbox"/> A) Carece de documento de viaje válido	
<input type="checkbox"/> B) En posesión de documento de viaje falso / falsificado / alterado	
<input type="checkbox"/> (C) Carece de visado o permiso de residencia válido	
<input type="checkbox"/> D) En posesión de un visado o permiso de residencia falso / falsificado / alterado	
<input type="checkbox"/> E) Carece de la documentación adecuada que justifique el motivo y condiciones relativas a su estancia.	
No han podido presentarse los documentos siguientes: _____	
<input type="checkbox"/> F) Ha permanecido ya noventa días, durante el período precedente de ciento ochenta días, en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea	
<input type="checkbox"/> G) Carece de medios de subsistencia suficientes en relación con el período y modalidades de su estancia, así como para regresar al país de origen o de tránsito	
<input type="checkbox"/> H) Está inscrito/a como no admisible	

<input type="checkbox"/> en el SIS <input type="checkbox"/> en el registro nacional <input type="checkbox"/> l) Se le considera peligroso/a para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de uno de los Estados miembros de la Unión Europea (<i>remisión obligatoria por parte de cada Estado al Derecho nacional aplicable a dicho traslado</i>) Observaciones <input type="checkbox"/> El interesado se negó a firmar el formulario. <p style="text-align: center;"> <u>El interesado</u>.....<u>El funcionario responsable de las inspecciones</u> </p> <p>El interesado podrá interponer recurso contra la decisión de que no tiene derecho de estancia con arreglo a lo estipulado en el Derecho nacional. Se entrega al interesado copia del presente documento (<i>remisión obligatoria por parte de cada Estado al Derecho nacional aplicable y al procedimiento de interposición de recurso</i>).</p>
--

Artículo 2

Modificación de la Directiva 2008/115/CE

1. El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2008/115/CE se sustituye por el texto siguiente:

«3. Los Estados miembros podrán abstenerse de dictar una decisión de retorno contra un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio si otro Estado miembro se hace cargo del mencionado nacional de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 23 *bis* del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo* o en virtud de acuerdos o convenios bilaterales.

El Estado miembro que se haya hecho cargo del nacional de un tercer país de que se trate de conformidad con el párrafo primero dictará una decisión de retorno de conformidad con el apartado 1. En tales casos, no se aplicará la excepción prevista en el párrafo primero.

Los Estados miembros notificarán sin demora a la Comisión todo acuerdo o convenio bilateral existente, modificado o nuevo.».

* Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 077 de 23.3.2016, p. 1).

Artículo 3

Incorporación de la Directiva 2008/115/CE

1. Los Estados miembros adoptarán y publicarán a más tardar [*6 meses después de la entrada en vigor del presente Reglamento*] las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

Aplicarán dichas disposiciones a partir del [*6 meses después de la entrada en vigor*].

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia al artículo 2 del presente Reglamento o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

Artículo 4

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

No obstante, el artículo 1, punto 6, será aplicable a partir del [fecha en que las modificaciones previstas en el artículo 2 sean aplicables en los Estados miembros].

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en los Estados miembros de conformidad con los Tratados.

Hecho en Estrasburgo, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente / La Presidenta

Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta